

A DEMOKRÁCIA INTÉZMÉNY- RENDSZERE

MAGYARORSZÁG AZ EZREDFORDULÓN

RENDSZERVÁLTOZÁS:

PIACGAZDASÁG, TÁRSADALOM, POLITIKA



A demokrácia intézményrendszere Magyarországon

A demokrácia intézmény- rendszere Magyarországon

Programtervezés
Gábor László

Budapest 1997

MEZŐFÜZVÉNYEK

Magyarország az ezredfordulón
Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián
I. Rendszerváltozás: piacgazdaság, társadalom, politika

Szerkesztő
Glatz Ferenc

Olvasószerkesztő
Balogh Margit

A kötetet alapját képező konferencia tematikáját összeállította
Kulcsár Kálmán és Simai Mihály
Programszervező
Guba László

Magyarország az ezredfordulón
Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián

I. Rendszerváltozás: piacgazdaság, társadalom, politika

**A demokrácia intézmény-
rendszere Magyarországon**

Beköszöntő (G.)

I. A politikai rendszer és fejlesztési lehetőségei

KULCSÁR Kálmán: Politikai rendszer és politikai kultúra

11

MUSZÁR Tibor: Politikai rendszer és civil társadalom

33

Utak a társadalmi megszerveződéshez 33 • A társadalmi egyesületek intézményesülése 38 • Egyesületi hagyomány Magyarországon 40 • Egyesületek stabilizációja és demokráciában 45

ZLINSZKY János: Az alkotmányos értékek követelménye

53

Mi a demokratikus jogállam? 53 • A jogállam pillérei 54 • Az alkotmány szerepe 57

SZOBOSZLAI György: Alkotmányos rend és a kormányzás

61

A kormányzás alkotmányos keretei 61 • A kormányzás társadalmi kihívásai és konfliktusai 70 • A magyar fejlődés 73 • Folyamatos stabilitás 75 • A kormányzás mai ellentmondásai 78 • A 1995. évi választások 80

FRICZ Tamás: Parlamenti rendszer és a kormányzás

80

Felülről szerveződő politika 80 • A parlamenti rendszer tagjai 82 • Bizalmi kérdés 83 • A kölcsönös politikai felelősség 85

Budapest 1997

MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA

© Balázs István, Fricz Tamás, György István, Huszár Tibor,
Jenei György, Kulcsár Kálmán, Lőrincz Lajos, Pálné Kovács Ilona,
Stumpf István, Szoboszlai György, Zlinszky János

ISBN 963 508 021 2

ISSN 1417-6467

Kiadja a
Magyar Tudományos Akadémia
Kiadásért felel: Glatz Ferenc, az MTA elnöke
Borítóterv: Horváth Imre
Szedés, tördelés: MTA Történettudományi Intézet Kiadványcsoportja
Vezető: Burucs Kornélia
Tördelő: Turcsán Anita
Fotókész anyagról a nyomdai kivitelezést végezte:
9723038 AKAPRINT Kft. F. v.: Lajtai Ferenc
Megjelent 16,45 A/5 ív terjedelemben, 2500 példányban

Tartalom

Beköszöntő (G.)

7

I. A politikai rendszer és fejlesztési lehetőségei

KULCSÁR Kálmán: Politikai rendszer és politikai kultúra

11

Gazdasági reform – politikai konszolidáció 11 • A képviseleti demokráciák jelene 13 • Oldás és kötés 16 • Országgyűlés, önkormányzat, érdekegyeztetés 18 • Kétségek, félelmek, indulatok 23 • A konszenzus: követelmény és kényszer 26 • A társadalom és a politikai rendszer viszonya 28

HUSZÁR Tibor: Politikai rendszer és civil társadalom

33

Utak a társadalmi önszerveződéshez 33 • A társadalmi egyesületek intézményesülése 38 • Egyesületi hagyomány Magyarországon 40 • Egyesületek pártállamban és demokráciában 45

ZLINSZKY János: Az alkotmányos értékrend követelménye

53

Mi a demokratikus jogállam? 53 • A jogállam pillérei 54 • Az alkotmány üzenete 57

SZOBOSZLAI György: Alkotmányos rend és a kormányzás

61

A kormányzás alkotmányos keretei 61 • A kormányzás társadalmi kihívásai és konfliktusai 70 • A magyar fejlődés 73 • Folyamatos stabilitás 75 • A kormányzás mai ellentmondásai 76 • A jövő feladatairól 86

FRICZ Tamás: Pártrendszer és parlamenti demokrácia

89

Felülről szerveződő pártrendszer 89 • A pártrendszer tagolódása 92 • Bizalmatlanság egymás iránt 92 • A kölcsönös tolerancia hiánya 95 • A pártrendszer alternatívái 96

STUMPF István: A politikai rendszer egyensúlyának problémái	99
A pártokrácia és a technokrata elit túlsúlya 99 • A pártok és társadalmi hátterük 101 • Végrehajtó hatalom és érdekképviseleti szervezetek 103 • A civil szféra 109 • Kormányzati politika és civil szervezetek 111	
PÁLNÉ Kovács Ilona: Helyi önkormányzatok és végrehajtó hatalom	115
Az önkormányzatok és a hatalom új rendszere 115 • Önkormányzati modellváltás és a hatalom decentralizációja 116 • A váltás deficitje 120 • A térbeli tagolódás alternatívái 123 • Erős állam — gyenge önkormányzat? 127 • Lehetőségek a jövőben 129	
II. Független és semleges közszolgálat. Eredmények, hiányosságok, perspektívák	
LŐRINCZ LAJOS: A közszolgálat átalakulása a rendszerváltásban	133
Eklektikus modellválasztás 133 • Politika és közszolgálat 135 • Közszolgálat és gazdasági élet 138 • A közszolgálat minőségi feltételei 139 • A jövő: stabilitás, tudatos modellválasztás 143	
JENEI György: A „független” és „semleges” közszolgálat mítosza	145
A közszolgálati semlegesség mítosza 145 • A közszolgálati semlegesség valósága 149 • A közszolgálati semlegesség csapdái 151	
BALÁZS István: A közszolgálati reform továbblépési lehetőségei	153
A magyar közszolgálati rendszer jellemzői 153 • Mai európai közszolgálati rendszerek 155 • Adaptáció? 160	
GYÖRGY István: Közszolgálat és politikai semlegesség ma	
Magyarországon	161
Létezhet-e köztisztviselői semlegesség? 161 • A közszolgálati semlegesség biztosítékai 163	
Summary	165
A kötet szerzői	168
FÜGGELÉK. „Magyarország az ezredfordulón”. Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián	169

Beköszöntő

Tisztelt Olvasó!

Bátortalanul ajánlom figyelmébe e kötetet. Magam, magunk nevében. Kik kigondolói, megtervezői azután írói, szerkesztői voltunk, lettünk e könyvnek. Kísérletnek szánom, szánjuk. Tudományos előadások szokványgyűjteménye? Ha így van, nem teljes a siker. Ötletparádé? A jövőről, jelenünkről elgondolkodni? Ha így van, nem dolgoztunk hiába. Sikerült elérnünk, hogy a múlt és a jelen helyzet leírása mellett rákényszerítsük kollégáinkat a jövőre vonatkozó gondolatöregedékek előadására? Ha így van, sikerérztünk van.

Kezdetnek szántuk e vállalkozásunkat. Első darabja e kötet. Vállalkozás: felmérni a jelen helyzetünket. Összehasonlításban a „világ”-gal. Vállalkozás: fürkészni a jövő lehetőségeit. Kitekintve a világra. Vállalkozás: vajon képes a tudományos kutatói társadalom felelősségteljesen véleményt nyilvánítani a jelen és a jövő alternatíváiról?

Bátortalanul ajánlom az Olvasó figyelmébe e kötetet. És tervezett sorozatunk további kötetait. Új típusú kezdeményezésről van szó, a „bukás” lehetőségével. A mi szakterületünkön a „bukás” nem üzleti fogalom. Azt jelenti: felkészületlenek vagyunk. Ha bekövetkezik, önkritikára késztető, a magunk képességét felülvizsgálatra ösztönző esemény lesz. Ha eredményesek leszünk, visszanyerhetjük önbizalmunkat. Legalább részben. Amelyet már-már elvesztettünk a rendszerváltás megrázkódtatásai közepette.

Egy mentségünk van: használni akartunk. Erkölcsi kényszer alatt vállalkoztunk. Tépelődő újragondolásra, tanulmányírássra, konferenciákra. Mindarra, aminek termékeit reméljük, az Olvasó a következő esztendőken kézbe kaphatja. Erkölcsi kényszer hajt bennünket: mi, itt élő, ennek az adófizetői társadalomnak forintjaiból iskolázott értelmiségiek kötelességünknek érezzük *segíteni*. Megpróbálni segíteni. Mi, kutató értelmiségiek a szellemet szolgáljuk. A szellem jelenlétét a világ minden zugában. Így Magyarországon is. Ezért vállalkozunk arra, hogy elmondjuk véleményünket európai és világkilátásokról, termőföldről, vízről, talajról, népeségről, kultúráról, technológiai fejlődésről. Termőföldünkről, vizeinkről, talajainkról, népeségünkről, kultúránkról, technikai bázisaink lehe-

tőségeiről. Jövőnkről. Ez a mi hozzájárulásunk. A szellem jelenlétének biztosításában. Mert a tudás, a szellem jelenléte nélkül nincs emelkedés. Sem anyagi, sem emberi-erkölcsi voltunkban. Hozzájárulásunk a politikusok, értelmiségiek, tisztviselők útkereséséhez. Mert az ő aktivitásuk nélkül és aktivitásuk tudományos átgondolása nélkül nincs emelkedés. És az már csak óhaj: bárcsak azon a szinten élne társadalmunk, hogy iparos, paraszti polgártársainkkal is társaloghatnánk e témakörökről. Hogy hozzájuk is eljutnának tépelődéseink, megfontolásaink. Mert ez a *végső célkitűzés. Művelt közösség tagjaként élni meg életünket.* Kutatók, tanárok, tisztviselők, iparosok, földművesek.

Ezen megfontolásokból vállalta a Magyar Tudományos Akadémia új vezetése 1996 nyarán, hogy az állam és a nemzet előtt álló lehetőségek feltárásában, a kihívások és a válaszalternatívák megfogalmazásában részt vállal.

*

„Magyarország az ezredfordulón” címmel stratégiai kutatási programot indítottunk. Ennek a programnak egyelőre hét témája közül az egyik a „Rendszerváltozás: piacgazdaság, társadalom, politika” címet viseli. (Vezetői: Kulcsár Kálmán, Andorka Rudolf, Hankiss Elemér, Vitányi Iván.) A jelen kötet az e téma keretében rendezett konferencia előadásszövegeit tartalmazza. Több esetben bővített formában. A konferencia tematikai összeállítója *Kulcsár Kálmán és Simai Mihály* volt.

G.

Politikai rendszer és politikai kultúra

I.

A politikai rendszer és fejlesztési lehetőségei

Egy évvel az iskolai felvételi harmadik országos választás előtt, azaz nem is történelmi érveken, mégis merleg késztethető. Mennyire lehet valósággal, amelyekre alapulhat a demokratikus berendezkedés konszolidációja.

Vajon a politikai rendszerrel, a politikai kultúrával, valamint az államháztartással szembeni bírálatokhoz — állást a közvéleménykutatások adnak, valamint a tüntetések, blokádok, demonstrációk azaz a politikai rendszer működése egyaránt jellemzők — felszíni jelenség-e, vagy mélyebb problémákra utal? Azaz, politikai és gazdasági-politikai hibáknak, kormányzati diszfunkciónak, illetőleg ellenszél egyensúlyának, rossz kommunikációs gyakorlatnak, röviden a politikai professzionális hibáknak, a lakosság „elfáradásának”, tiltakozásának kimerülésének következménye-e. Vagy a kilencenkévtől szinte folyamatosan épített politikai rendszer nem felel meg — esetleg valamely részben — a magyar társadalom és politikai kultúra feltételeinek, és nem alkalmas a demokratikus berendezkedés konszolidálására?

Gazdasági reform — politikai konszolidáció

A magyar politikai rendszer — hasonlóan a többihez — társadalmi gazdasági környezetben működik, amelynek csak egyik eleme a politikai kultúra. A gazdasági folyamatok globális és regionális összefüggéseikkel, valamint társadalmi következményeikkel történetileg kialakult társadalomban alkotnak olyan feltételrendszert, amelyben a politikai rendszer él. Ezt a környezetet, problémát, feszültséget kell a politikai rendszernek kezelnie, és például úgy, hogy számoljon a környezetiől érkező és tevékenységét alakító hatásokkal. A magyar társadalom politikai formáló tényezőit részben ismerjük. Részben azonban — főleg a gazdaság érdekszférfüggései-

Politikai rendszer és politikai kultúra

Alig egy évvel az átalakulási folyamat harmadik országos választása előtt, ha nem is történelmi érvénnyel, mégis mérleg készíthető. Mennyire képes kezelni az új politikai rendszer a társadalom konfliktusait, mennyire oldja meg problémáit, sikerült-e az átmenet folyamatában olyan állapotokat kialakítani, amelyekre ráépülhet a demokratikus berendezkedés konszolidációja.

Vajon a politikai és a gazdasági intézményrendszerrel, valamint az irányító elittel szembeni bizalmatlanság — amelyet a közvéleménykutatások adatai, valamint a tüntetések, blokádok, demonstrációk, azaz: a politikának az utcára kerülése egyaránt jeleznek — felszíni jelenség-e, vagy mélyebb problémákra utal? Azaz, politikai és gazdaságpolitikai hibáknak, kormányzati dilettantizmusnak, illetőleg ellenzéki ügyetlenségnek, rossz kommunikációs gyakorlatnak, röviden a politikai professzionalizmus hiányának, a lakosság „kifáradásának”, tűrőképessége kimerülésének következménye-e. Vagy a kilencedik éve szinte folyamatosan épített politikai rendszer nem felel meg — esetleg valamely részében — a magyar társadalom és politikai kultúrája feltételeinek, és nem alkalmas a demokratikus berendezkedés konszolidálására?

Gazdasági reform — politikai konszolidáció

A magyar politikai rendszer — hasonlóan a többihez — társadalmi-gazdasági környezetben működik, amelynek csak egyik eleme a politikai kultúra. A gazdasági folyamatok globális és regionális összefüggéseikkel, valamint társadalmi következményeikkel történetileg kialakult társadalomban alkotnak olyan feltételrendszert, amelyben a politikai rendszer él. Ezt a környezetet, problémáit, feszültségeit kell a politikai rendszernek kezelnie, éspedig úgy, hogy számoljon a környezetből érkező és tevékenységét alakító hatásokkal. A magyar társadalom politikát formáló tényezőit részben ismerjük. Részben azonban — főleg a gazdaság érdekösszefüggései-

ből érkező hatásokat — az általánosságokon túl, tehát konkrét jelenségeiben legfeljebb sejtjük. Ezek a jelenségek — leszámítva a Nemzetközi Valuta-alap gyakorlatából származókat — ma még alig körvonalazhatók. Ez az ismerethiány természetesen megnehezíti a kiinduló kérdés megválaszolását is.

Az átmenettel foglalkozó nemzetközi szakirodalom visszaigazolja azokat a hazai problémákat, amelyek a kettős átmenetből fakadnak. E problémák — felhasználva A. Przeworski elemzésének tanulságait is — összefoglalóan egy mondatban is meghatározhatók. Az „új demokráciák” alakulását jelentősen befolyásolja a piacgazdaság kiépítése, hiszen szükségképpen növeli az önérdékű csoportok számát, a demokratikus folyamatot befolyásolni kívánó, sőt vele szembenálló erők lehetőségét, s olyan szituációt is teremthet, amelyben a demokrácia elvesztheti politikai legitimitását. Ebből következik az az ellentmondásos helyzet, hogy a sikeres gazdasági reform a politikai konszolidáció alapfeltétele, ám a gazdasági reform sikerének biztosítása politikai feszültségeket szül, tehát nehezíti a konszolidációt.

Ebben a helyzetben különösen fontos a politikai rendszer visszacsatolási mechanizmusának pontos működése, mindazon szervezetek és emberek tevékenysége, amelyek és akik a politikai rendszer és környezete közötti információáramlást alakítják. A bevezetőben feltett kérdést is csak úgy válaszolhatjuk meg, ha a politikai rendszert ezzel a visszacsatolási mechanizmussal együtt vizsgáljuk.

A politikai rendszerváltozás folyamatát meghatározó és tartalmi kiteljesedésének keretet adó 1989–1990-es közjogi törvényhozás (ideértve az alkotmány alapvető módosítását jelentő 1989. évi XXXI. törvény kimunkálását is) „felülről lefelé” irányuló reformjellegű változás volt. Bár a változások lakossági támogatásának tudatában, az Országgyűlés mégis a kormányzati és a szerveződő ellenzéki pártelit megegyezése alapján és a kormány előterjesztésében fogadta el a szükséges törvényeket. E jogszabályokat politikailag már két választás legitimálta, a változás legalitását pedig éppen az Alkotmánybíróság állapította meg.

A politikai rendszer jogi kereteit túlnyomórészt a liberális eszmékör elvont racionális értelmezése határozta meg, amelyet az akkori politikai helyzetből fakadó pártérdekek, bizalmatlanságok, félelmek és gyanakvások (rejtett ambíciók) közelítettek a társadalmi valósághoz. Hiányzott tehát a liberális képviseleti demokrácia elvont modellje fejlett országokban való működési tapasztalatainak értékelése, illetőleg a magyar társadalom helyzetével, politikai kultúrájával való számvetés. Ebbe természetesen beleértendő a kialakuló politikai rendszer szervezeti és személyi szerep-

lőinek ismeretei, politikai képességei, tapasztalatai, politikai kultúrája, de éppen így a magyarországi politikai rendszerek működésének tapasztalatai, különösen a magyar parlamentarizmus hagyományai, s még jó néhány más tényező is.

E kritika ellenére megállapítható, hogy a liberális eszmékre épülő demokratikus berendezkedés alapjaiban nem csupán jó, hanem valószínűleg szükségszerű is volt a tekintélyuralmi rendszerekből kibontakozó kelet-közép-európai társadalmak átalakulásához, pontosabban az átmenet sikeréhez. (Ne feledjük, a térség legtartósabb alkotmánya a magyar alap-törvény bevallotta az átmenet idejére készült.) Ez a liberális politikai rendszer adta meg régiókban, így Magyarországon is, a korábbi „szocialista” berendezkedés legvilágosabb és legerőteljesebb ellenképét, amely mind az érintett társadalom, mind pedig az etalonnak is számított Nyugat szemében meggyőzővé tette a rendszerváltozást.

Ennek megállapításával együtt röviden foglalkozni kell további két szemponttal, mert számvetésük elmaradása hiányosság lenne.

A képviselői demokráciák jelene

Lássuk először a demokratikus politikai rendszernek a fejlett nyugati, elsősorban európai országokban kialakult helyzetét. Hosszabb ideje kétségek élnek már a nyugati politikatudományi irodalomban a képviselői demokrácia jelenlegi formájával szemben. A kétségek sokféle tényezőhöz tapadnak, de a legkifejezőbbben úgy fogalmazhatók meg, hogy egyre nagyobb a különbség a polgárnak a politikában való formális jogi részvétele és a hatékony befolyásolási lehetőségei között, miközben a döntés valamiféle azonosíthatatlan kisebbség kezébe kerül. Nem új megállapítás ez, több mint húsz éve *Stein Rokkan* keményebben fogalmazott: „a szavazatokat összeszámolják, a pénzforrások döntenek”.

Én nem kívánom Rokkan formuláját követni, ilyen megállapításhoz nem rendelkezünk elég ismeretanyaggal a hazai viszonyokra. Az első fordulat azonban már megvizsgálandó, annál is inkább, mert a nyugati képviselői demokrácia működésére nézve alapos kutatási eredmények állnak rendelkezésre.

Abból a feltevésből kiindulva, hogy az utóbbi néhány évtized változásai alapvetően módosították az állam és polgárai viszonyát, s ez a módosulás lényegében a képviselői demokráciával szembeni kihívásra vezet, tizennyolc nyugat- és dél-európai országban egy 1989-ben megindult empirikus vizsgálat keretében feltárták a jelenség feltételezett összetevőinek valószínű mértékét. Az alapkérdést tíz olyan hipotézis kérdőíves vizs-

gálatával közelítették meg, amelyek igazolása megerősítette volna a polgárok elfordulását a többpártrendszeren alapuló képviseleti demokráciától.¹

A megfogalmazott hipotézisek a vizsgálatba bevont európai országokban ugyan különböző mértékben igazolódtak vagy váltak elvetendővé, bizonyos következtetések azonban általános szinten is levonhatók.

Ennek megfelelően az *első hipotézist*, amely szerint csökkenne a politikában (gyakorlatilag a választásokon) való intézményes részvétel, az adatok nem csupán nem erősítették meg, hanem ebben a tekintetben 1945 és 1989 között meglepő állandóságot mutattak. (Azért meglepő, mert más adatok szerint egyes nyugati országokban a választásokon való részvétel csökkent, ahogyan csökkent a politikai pártok iránti bizalom is.²) Egyértelműen igazolódtott viszont a *második hipotézis*, amely szerint a polgárok aktivitása a politika nem intézményes formáiban határozottan növekszik. Az adatok nem igazolták a *harmadik hipotézist*, amely a politikai apátia növekedését feltételezte, hiszen a polgárok tevékenysége a nem intézményesedett „csatornákon” keresztül, jelentős mértékben politikai tartalmú volt. Nem állta ki az empirikus vizsgálatok próbáját a *negyedik hipotézis* sem, amely szerint csökkent volna a különböző érdekvédelmi szervezetekhez, szakszervezetekhez való kapcsolódás. Ezzel szemben — ahogyan azt az *ötödik hipotézis*ben megfogalmazták — világosan kimutatható a politikai pártoktól való elidegenedés. A *hatodik feltevés*, amely szerint a polgárok érdeklődése növekszik az új, kollektív politikai szereplők iránt, általánosan nem igazolódtott, jöllehet az egyes országok különböző képet mutattak. A *hetedik hipotézis* szerint a polgárok csökkenő mértékben támogatják a politikusokat. Bár az adatok alapján ebben az esetben is országonként különböző helyzetre lehet következtetni, általános megállapításhoz nem elegendők. A *nyolcadik hipotézis* szerint csökken a (tág értelemben vett) kormányzati szervek lakossági támogatottsága. Az adatok mintha igazolnák ezt a feltevést, vagy legalábbis „vegyes” képet adnak. Ez a helyzet a *kilencedik hipotézissel* is, amely feltételezte, hogy csökken a demokratikus rendszer támogatottsága. Az adatok ebben az esetben is más képet mutattak a különböző országokban, de ilyen általános trendet nem jeleztek. Ezzel szemben igazolódtott a *tizedik hipotézis*, amely szerint növekszik az individuális demokratikus értékek jelentősége a lakosság körében.

A vizsgálat eredményeit értékelő kutatók szerint néhány jelenség egyértelműen igazolható. Ezek a következők:

– A nyugat-európai társadalmak általánosságban nem kérdőjelezi meg a képviseleti demokráciát, sőt alapjaiban az egymással versengő pártok szerepét sem, ha az utóbbi elemnek, mint e politikai rendszer központi mechanizmusának „legitimitása” a változások következtében erodálódhatott is.

– Levonható azonban a következtetés, hogy a társadalom már nem elégzik meg a politikában való időszakos (a választásokra korlátozódó) részvétellel.

– Ez a jelenség összefügg azzal, hogy a társadalmi méretű modernizáció mellett megjelent az *individuális modernizáció* is. A modernitás magas szintjére jutott személyiség mentálisan nyitott, kognitívan hajlékony, kreatív, határozott érzékkel rendelkezik az individuális hatékonysághoz, képes saját ügyeiben tervszerűen dönteni, s elfogadja a társadalom szabályait.³ Ez az embertípus a politikában is képes saját érdekeinek felismerésére, érvényesítésük formáinak kiválasztására, s adott esetben akciókkal való előmozdítására is.

A képviseleti demokrácia relatíve ritka és behatárolt politikai részvételt kínál a polgár számára. Ebből adódik, hogy a politikai pártok rendkívül erős szerepét a politikai folyamatokban csak nagyon gyenge állam-polgári részvétel egészíti ki.

Összefoglalva: A képviseleti demokrácia alapmechanizmusa, a pártképviselet — jelenlegi ismereteink szerint — nem helyettesítendő, de nem is elegendő. A polgár számára nagyobb és közvetlenebb politikai részvételt kell biztosítani a politikai pártok döntési folyamatán belül és a pártpolitikán kívül is. Ez a folyamat — amelyet a vizsgálat vezetői demokratikus átalakulásnak neveznek — az eddiginél nagyobb választadási képességet kíván meg a jelentősebb politikai szereplőktől a polgárok követeléseire. A polgárok pedig jóval aktívabbá és ezzel hatékonyabbá válnak a politikai folyamatokban.⁴

Hasonló következtetésre jutott a már idézett *Edgar Grande* is, mondván, hogy sem a közvetlen részvétel klasszikus formái, sem a politikai képviselet modern formái önmagában nem elegendőek (az Európai Unió kialakítandó struktúrájában sem), hanem ezek több szinten is kialakítandók, s a politikai hatalom egyéni kontrolljának elégtelenségét elismerve, az intézményi kontrollt kell középpontba állítani.⁵

Globális szempontokra is gondolva, a vizsgálat további, számunkra nagyon fontos következtetése, hogy a nyugati demokrácia politikai legitimitása már jelenleg is, de a jövőben még erősebben függ a kormányok teljesítményétől mint eddig. A „szocialista” rendszerek átalakulásával, a Nyugat és Kelet ideológiai és katonai szembenállásának megszűntével ugyanis — amely jelentős legitimáló tényező volt a nyugati demokrácia számára — a polgárok figyelme egyre inkább a demokráciának a saját hazájukban való működésére irányul, mintsem a demokrácia általános elveire. A demokráciával való megelégedés szintje összefügg a gazdaság teljesítményével, s támogatottságának foka „az ideális, normatív megegyezéstől” a gazdasági és állami hatékonyságtól függő „instrumentális elfogadottság” felé fordult.⁶

A nyugat-európai tapasztalatok természetesen csak bizonyos elemző értékelés után alkalmazhatók a magyar viszonyokra, az alapösszefüggésekben azonban mindenképpen tanulságosak. A két legfontosabb tanulság közül az első — a képviseleti rendszer változási szükségleteivel együtt — a polgárok közvetlenebb részvételi igénye a politikában (és itt nagyon fontos a politika szintjeinek megkülönböztetése), nemkülönben a politikai apátia jelenségeinek és összetevőinek reális értékelése. A második a demokrácia instrumentális elfogadottságára irányuló hajlandóság jelentősége. Az első tanulság a politikai rendszer normatív felépítését is érinti, a második ezzel is kapcsolatban van ugyan, összefüggései mégis bonyolultabbak annál, hogy egyszerűen a gazdasági teljesítményre vezetnének vissza. A nyugati jelenségek egészében arra intenek, hogy a hagyományos liberális felfogás szerint felépített politikai rendszer megfelelhett ugyan a magyar társadalom igényeinek, mint „ideális normatív megegyezés” az átmenet első néhány évében, de nem meglepő, hogy már ebben az időben is problematikus volt az állam egészének hatékonysága, s negatív elemként megjelentek már az „instrumentális elfogadottság” szempontjai. Annak ellenére, hogy az MDF és az SZDSZ paktumán alapuló alkotmánymódosítás a választásokat követően bevezette a kormányzat biztonságát és erős pozícióját garantáló konstruktív bizalmatlansági indítványt, s szervezeti módosítások is történtek, az állam hatékonysága csökkent.

A közreható tényezők elemzésére most nincs lehetőség, azt azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy azok a jelenségek, amelyeket *Samuel Huntington* globális jelleggel „a valódi káosz paradigma” terminusban foglalt össze — mint például a jogrend globális méreteiben való összeomlása, az ugyancsak globális méretű bűnözési hullám, a transznacionális bűnöző szervezetek növekvő ereje, a drogfüggőség terjedése, a család jelenségének hanyatlása, a bizalom és a társadalmi szolidaritás csökkenése, az erőszak terjedése⁷ — nem ismer határokat. E jelenségek kezelése — különösen az átmenet körülményei között — még egy erős és magabiztos államapparátus számára is alig megválaszolható kihívást jelent. Természetesen még nehezebb helyzetbe került a szaktudásban meggyengült, önbizalmában megingatott, különböző „takarításokkal” megfélemlített, s éppen létbizonytalansága miatt személyi lojalitásra támaszkodó, klientúrába szerveződő, így a korrupció számára is nyitottabb köztisztviselői réteg, amelynek ráadásul eddig nem ismert feladatokkal kellett megbirkóznia. Ez a helyzet és következményei viszonylag rövid idő alatt úgy meggyengítették a demokratikus politikai rendszer „normatív megegye-

zéssel" való elfogadottságát, hogy önmagában ma már aligha épülhet rá a demokratikus berendezkedés konszolidálása.

A szükséges intézményi változást azonban folyamatosan nehezíti, hogy a liberális alapokra épülő politikai rendszer kezdetben hasznosnak bizonyult „fundamentalizmusa” végül is nem tette lehetővé a liberális demokrácia egyik legfontosabb előnyének érvényesíthetőségét. Nevezetesen azt, hogy immanensen benne rejlik a kétség önmagával szemben, s ez a szkepszis kizárja a diadalmas önelégültséget, elvileg tehát nyitott a változásokra. Ez a sajátosság elmosódott, s így nem születhettek meg a politikai rendszerben szükséges strukturális változások sem. (A másik összetevőre, a politikai pártok sajátosságainak alakulására, később térek vissza.)

A politikai rendszer normatív megteremtésének jelentős fogyatékosága volt és maradt azonban a magyar közjogi fejlődés és a magyar társadalom hosszabb távú igényei és esetleges összekapcsolásuk alapos elemzése, s e lehetőség gyakorlati elhanyagolása is.

A jogalkotásban is megnyilvánuló politikában, adott esetben még a jogászok között is — különösen a nagy társadalmi változások sodrában — gyakori „a múltat végképp eltöröljük” illúziója. Ez az illúzió egyet jelent a történelmi folyamatok — általánosságban szólva a történelem alakította társadalmi valóság — figyelmen kívül hagyásával, amelynek lehetetlenségére csaknem kétszáz esztendeje figyelmeztetett már *Friedrich Karl von Savigny*, a jogtudomány egyik óriása. Valóban, a történeti, s vele a jogtörténeti folytonosság hosszabb időre ható jogalkotási megszakítása nem sikerült sem az amerikai, sem a francia forradalmat követően, jóllehet ezek a forradalmak a történelem fő sodrában segítették elő a változásokat. (A Napóleon névéhez fűződő *Code civil* is jelentős mértékben épült egyrészt már a forradalom előtt elindult folyamatokra, kialakuló társadalmi viszonyokra, másrészt a francia szokásjogra.) Még kevésbé lehetett ez sikeres a „történelem zsákutcájában”, az 1917. évi októberi orosz forradalom után vagy a szovjet megszállás alatti társadalmakban kierőszakolt „szocialista” fordulatokat követően.

A rendszerváltozás folyamatában a történeti kontinuitás a jogalkotás számára is nehéz kérdéssé válhatott volna, ha a már említett tényezők folytán nem hajlott volna minden jelentősnek mutakozó politikai erő a klasszikus liberális képviselői demokrácia és vele az államhatalmi ágak elválasztása doktrínájának elfogadására. Így a magyar alkotmányfejlődés értékeiből viszonylag kevés jelent meg az új közjogi törvényekben, bár jó néhány esetben (ld. pl. az 1989. évi XXXI. törvény 2. §. (3) bekezdését vagy a IX. fejezet egyes rendelkezéseit) inspirálta az alkotmánymódosító törvény rendelkezéseit. A köztársasági elnök választása és részben jogállásá-

nak meghatározása kifejezetten az 1946. évi I. törvény alapján történt, minthogy a kialakuló politikai rendszer számára bizonyos fokig a jogfolytonosságot jelentették a második világháborút követő koalíciós időszak első éveit. (Nem vétetett figyelembe, hogy ebben az időben az ország megszállás és áttételesen katonai kormányzat alatt élt, erősen korlátozott szuverenitással rendelkezett.)

A magyar alkotmányfejlődés folyamatosságának megőrzésére, s egyúttal a képviseleti demokráciának a nyugati működéséből leszármazott és a mai magyar jelenségeiből következő *továbbfejlesztésére* alkalmas elvek lényegében azonosak. Ezek a *demokratikus részvétel kiszélesítése, „többszínűvé” intézményesítése, illetőleg a demokrácia instrumentális elfogadottságának oly mértékűvé növelése, hogy ezzel együtt a normatív elfogadottsága a konszolidáció lényeges tényezőjévé válhasson.*

A politikai rendszer történeti kontinuitás megőrzésére is alkalmas továbbfejlesztésének egyrészt tehát vannak normatív-intézményi *lehetőségei*, és a politikai szereplők — legyenek személyek vagy szervezetek — professzionalizálódásában, valamint az ők és a lakosság politikai kultúrájában gyökerező *feltételei*.

Országgyűlés, önkormányzat, érdekegyeztetés

Az intézményi lehetőségek közül mindenekelőtt a képviseleti rendszer tökéletesítését említem.

Az utóbbi éveknek az új alkotmány megalkotására irányuló próbálkozásai során többször is felmerült — elsősorban szakmai körökben — az *Országgyűlésnek a történelmi formában, tehát két kamarát magába foglaló visszaállítása*. A viták végére szakmai konszenzus született a második kamara megszervezésére, kialakultak lehetséges összetételének változatai. Az elutasítás mindig politikai részről érkezett, és pedig vagy politikai közhelyekkel (például teljesen érthetetlen és egyben komolytalan képzet-társítással: valamiféle „népfrontnosztalgia” hivatkozva), vagy pedig a szakmai érvek tudatos vagy nem tudatos félreértésén alapuló komolytalan indokokkal „alátámasztva”. Magam nem ismétlem a már többször kifejtett álláspontomat, csak azt hangsúlyozom újól, hogy a második kamara nem pártelvű összetételével — gondolok itt a helyi, a megyei, a köztestületi, a nemzetiségi önkormányzatok jelenlétére az Országgyűlés döntési folyamatában — jelentősen csökkenthetné a parlamentáris képviseleti rendszer mára már nyilvánvalóvá vált „demokrácia-deficitjét”. Tehát növelhetné a politikában való részvétel lehetőségét. Éppen ezért összetételében — mert fel sem merülhet a születés címén való bekerülés lehe-

tősege — alapvetően más lenne mint az egykori felsőház, amelynek tagságára való történelmietlen hivatkozással is elutasítják a mai Országgyűlés második kamaráját. Történelmietlen ez az elutasítás, mert egyrészt csak a felsőháznak az 1926. évi XXII. törvényt megelőző „rendi jellegű” összetételére gondol, másrészt nem veszi tudomásul, hogy a magyar felsőházra emlékeztető második kamarák tagsági szerkezetét — éppen az új társadalmi folyamatok és viszonyok hatására másutt is módosították, sőt egyes helyeken további módosításuk is várható, végül mert nyilvánvalóan megváltozott tartalommal működne a mai magyar viszonyok között is. A történelmileg is indokolt folyamatosságot jelezné viszont, hogy az egykori felsőház sem épült a politikai pártokra, s a lokális, valamint köztisztviselési jellegű önkormányzatok jelentős mértékben voltak képviselve. Történetiségről lévén szó, csak megemlítem, hogy Kossuth Lajos az emigrációjában készített alkotmánytervezetében nem csupán beiktatta a második kamarát, hanem éppen a történelmi folyamatosság alapján — gondolok itt a vármegyék szerepére a szabadságharcot megelőző reformfolyamatban, s talán látva a jövő lehetőségeit is — egyenesen a megyék házának nevezte.

A második lehetőség az önkormányzatok, éspedig elsősorban a helyi és a megyei önkormányzatok erősítése, mind a helyi döntések szintjén, mind az országos döntésekben való részvételi lehetőségeikkel. Az önkormányzatiság jelentőségét és szerepét a magyar közjogi fejlődésben és egyáltalán az ország politikájában aligha kell itt és most indokolnom. Ma, amidőn a modern társadalomban működő szerves közösségek szerepe felértékelődik (bár nem feledkezhetünk meg a túlértékelés veszélyeiről sem), amidőn éppen a modernizációval összefüggő Gesellschaft-típusú fejlődés termeli ki vagy erősíti meg, illetőleg ad funkciót a Gemeinschaft-jellegű formációknak, nem feledkezhetünk meg Eötvös József megállapításáról: „Az államhatalom korlátozása végett... arról is kell gondoskodni, hogy az egyén ne elszigetelten álljon az államhatalom ellenében”, ezért a „községnek, tartománynak, s általában az államban lévő szervezeteknek... bizonyos kört adjanak önálló tevékenységre...”⁸

Bár Eötvös József szavai vonatkoznak a megyére is, mégis hangsúlyoznom kell a megyei önkormányzatokkal összefüggésben — minthogy leginkább ezt szokás megkérdőjelezni —, hogy történetileg három funkciója alakult ki, amelyet egyébként még a 19. század végén a törvényhatóságokról alkotott törvények (ld. az 1870. évi XLII. vagy az 1886. évi XXI. törvényt) is kifejezetten elismertek. Ezek a megyei *közigazgatási funkció* — mint közvetítő szervezet is — a központi és a helyi igazgatás között; az *autonómia*, amely szerint a megye saját ügyeiben autonóm módon intézkedhetett és a *politikai* funkció: a törvények ugyanis elismerték a megye jogát a politikai problémák megvitatására, s arra is, hogy politikai tartalmú

döntéseit más törvényhatóságok és a kormány tudomására hozza. A 19. század vége óta egyébként a központi kormányzatok úgyszólván minden törvényben igyekeztek az autonómiát szűkebbre vonni, a közigazgatást központilag vezérelni, az ún. nagypolitikában való önkormányzati részvételt pedig lehetetlenné tenni, illetőleg az országos pártstruktúrát az önkormányzati választásokra rávetíteni. A közigazgatás centralizációja, illetőleg ezzel együtt a pénzügyi megszorítások az önkormányzatok igazgatási funkcióját és autonómiáját lehetetlenítik, míg a pártpolitikán alapuló helyi és megyei választások a politikai funkciót.

Az önkormányzatiság erősítése is olyan elem a magyar közjog történeti kontinuitásában, amely nem önmagáért való hagyományörzést jelent. Az ország modernizációja elérkezik e folyamat második szakaszába, amely nem jelenti ugyan az állam kivonulását ebből a folyamatból, de megváltoztatja az állam szerepét. Ennek a változásnak legfontosabb eleme a modernizációs folyamat két szakaszának különbözőségeiből adódik, azaz a „felülről lefelé” irányultságának az „alulról felfelé” módosulásából. A első viszonylat még működik, s addig működnie is kell, míg az ország nagy ellátó és szolgáltató rendszerei kialakulnak és konszolidálódnak. Perspektivikusan azonban az állam szerepe a modernizáció folyamatában — minthogy ez a folyamat a nemzetállami kereteket már mindenképpen túllépi — az integráció feltételei, majd az Európai Unióba való belépés folytán az unió politikai, szervezeti és jogszabályi keretei közé kerül. Az integráció alakulása, sőt az Európai Unió nyilvánossá tett politikája azonban nagy lehetőségeket biztosít a regionális méretű fejlesztési tevékenységnek, s ez gyakorlatilag egybeesik a magyar társadalom regionális és helyi feltételei, lehetőségei, az ott élő lakosság kreatív ereje kibontásának szükségességével. A magyar közjogi fejlődés hagyományai és a modern igények tehát az önkormányzatiság tényleges megvalósításában találkoznak, s emellett újabb részvételi „csatornát” teremtenek a képviseleti demokrácia továbbfejlesztésére.⁹

Ezzel összefüggésben azonban még egy megjegyzést kell tennem. Ha az önkormányzatok valódi súlyt kapnak az ország politikai rendszerében, s valóban újabb formát teremtenek a lakosság számára a politikában való részvételre, akkor az önkormányzatok egyik szintje sem viselheti el a pártpolitikára épülő képviseletet. Az érdekviszonyok is többretegűek, az identitástudat is különböző „törésvonalak” mentén alakul. Ezek többféleségének megfelelő politikai kifejeződési lehetőség tehát erősíti a demokráciát, elősegíti konszolidációját.

Az olyan méretű helyi önkormányzatok, amelyek a lakosság számát tekintve még könnyebben képesek valódi helyi közösség alkotására, az 1990. évi önkormányzati választások óta mindinkább határozottabban

nem pártpolitikai képviselőre épülnek. Hasonló jelenségek észlelhetők olyan nagyobb lélekszámú városok némelyikében is, amelyekben erős lokális hagyományok élnek, s amelyek lakosságában kifejezettebb a polgári jelleg. Az önkormányzati választások pártpolitikai jellegének megszüntetése a helyi civil közösségek erősödését, a polgárosodás fejlődését jelentheti, s mindenképpen másfajta lakossági részvételt a politikában. Ebből kiindulva a megyei önkormányzatok valódi érdektartalmának megfelelően meg kell szüntetni a megyei önkormányzat közvetlen választását, a testületet a megye helyi önkormányzatai által delegált képviselőkre kell építeni. Az ilyen módon kialakított lokális és megyei önkormányzatok jeleníthetik meg a pártpolitikaitól eltérő metszetben a politikát az Országgyűlés második kamarájában is.

A fentebb már elmondottakból következik, hogy az intézményi változások nélkülözhetetlen eleme a szaktudáson alapuló, politikailag független autonóm köztisztviselői testület.¹⁰

A demokrácia normatív-értékjellegű elfogadásának esélyei az elmúlt esztendő alatt még nem váltak semmivé, ha az azonnali jólétet hozó erejéhez fűződő illúziók már el is tűntek. Napjainkban azonban a társadalom nagyon jelentős része felfogásában a gazdasági tényezők felértékelődtek, és jelentőségükkel együtt az élet és a megélhetés biztonsága mint alapvető érték egyre meghatározóbb. Megnövekedett tehát a demokrácia instrumentális értékelésének az ilyen megalapozottságú elfogadottsága vagy elutasítása felé fordulás, illetőleg az iránta való közömbösség jelentősége. Az 1994. évi választások már világosan jelezték a demokrácia instrumentális értékelésének terjedését éppen azzal, hogy ilyen összetevői a valóságban gyengültek. Igaz ugyan, hogy a gazdasági helyzet romlása mellett a szavazatok alakulásában kétségtelenül közrehatottak azok az elemek is, amelyek az akkori politikai életben a normatív megegyezés szinte össz-társadalmi méreteit kikezdték és megkérdőjelezték.

Az 1994. évi választások utáni időszakban az instrumentális felfogás a piactudomány továbbépítésének negatív jelenségei közepette szinte természetesen erősödött. A politikai rendszer intézményi szintjén maradvá, ráadásul megállapítható, hogy azok a szervezetek, amelyek az instrumentális elfogadottság terjedését legalább enyhíthették volna, és az instrumentális értékelést a demokrácia normatív szintű elfogadásának elemeivel vegyíthették volna, részben nem épültek ki megfelelően, részben nem működtek megfelelően. A gazdasági nehézségek, megszorító intézkedések lakossági elfogadása ugyanis megfelelő érdekvédelmi és érdekegyeztető szervezetek létevel és világos koncepciók szerinti működésével jóval elfogadottabbakká válhatnak, mint pusztán jogszabályi rögzítettségük alapján.

Feltehetően sok tanulsággal járnak majd az olyan alapos elemzések, amelyek folytán érthetővé válik, hogy miért nem alakítottak ki az 1990-es évek kormányai hatékony szervezetet az érdekegyeztetésre, miért nem jelentek ott meg világos koncepciókkal, s az érdekegyeztetésben résztvevő szervezetek miért nem tudtak maguk is hatékonyabban tevékenykedni. Az egyik tényező kétségtelenül az érdekképviselő és a politikai hovatartozás összefonódása, ami megmutatkozott már a különböző szakszervezetek erős politikai kapcsolódásában. Márpedig a gazdasági-szociális érdekképviselő politikai vagy éppen pártszimpátián alapuló megosztása nyilvánvalóan lehetetleníti mindenfajta érdekegyeztetés realitását. Különösen, ha a formalizált vagy nem formalizált politikai erőkből hiányzik az a minimális lojalitás, amely a demokratikus berendezkedés működését lehetővé teszi.¹¹ Ez egyébként napjainkban az érdekképviselő tevékenységnek az utcára vagy az utakra való kerülésével még világosabbá vált. A politikai elem bevitele ezekbe a demonstrációkba vagy éppen politikai elem körüli szervezése gyakorlatilag diszfunkcionálissá teszi ezeket a jelenségeket, hiszen a szolidaritás helyett a társadalmi megosztottságot váltja ki, a jogos követelések (amelyek jogossága más rétegek helyzetével összevetve mindig vitát gerjeszthet) érvényesítését végső soron lehetővé tévő gazdasági fejlődést kisebb-nagyobb mértékben nehezíti.

Az ország politikai erői 1989 óta nem találtak lehetőséget az átmenet gazdasági-szociális kérdéseit is feltáró és legalább néhány legfontosabb probléma konszenzusos kezelését biztosító megegyezésre. Ez összefügg azzal, hogy a legfontosabb nemzeti létkérdések megoldása is a párt-politikai szempontok mögé szorult. Jóllehet kialakultak ilyen jellegű döntéseken alapuló, és sok tekintetben már visszafordíthatatlan folyamatok, talán még sincs késő — éppen e gyakorlat következményeit értékelve — olyan valódi hatáskörrel felruházott szervezet (gondoljunk csak a francia Gazdasági és Szociális Tanácsra) létesítésére, amely a gazdasági-szociális kérdéseket hosszabb távú koncepciók keretében, s nem gyorsan, átgondolatlanul előterjesztett eseti döntéseként, hanem pártpolitikai elkötelezettségektől függetlenül megvitatva alakít ki akár kormányzati ciklusokon is átívelő megegyezéseket.

Hogy azonban ilyen intézményi jellegű változásokra, a politikai rendszer normatív kereteinek a globális változásokkal és saját fejlődésével alakított magyar társadalomhoz való közelítésére milyen esély kínálkozik, az jelentős mértékben éppen a létező politikai rendszert működtető politikai erők, szervezetek és személyek valóságos viselkedésétől, politikai kultúrájának alakulásától, tehát a bevezetőben feltett kérdés második fordulatára adható választól függ.

Kétségek, félelmek, indulatok

A társadalomban a politikai rendszerrel, általánosabban a politikával szemben megnyilvánuló kétség és bizalmatlanság összefügg azzal, hogy az elit nem képes orientálni saját rendszerének továbbfejlesztését.¹² Erre való képtelensége több tényező együttes hatásának eredménye.

Az első tényező — s ez talán meglepően hangzik — lényegében a magyar demokratikus politikai rendszer egyik legfontosabb elemének, a többpártrendszer kialakításának szükségszerű diszfunkcionális következménye. A magyarázat viszonylag egyszerű. A „szocialista” politikai rendszer egypárti jellegével szemben a többpártiság pusztán ténye a legfontosabb változtatást jelentette, s ez a körülmény a politikai pártokat eleve felértékelte, a változás szimbólumává tette. Ez a felértékelés olyan körülmények között következett be, amelyekben a pártok magvát képező értelmiségi elit elvont elvek szerint, de sok tekintetben véletlenszerűen verődött össze. E rétegben többnyire hiányoztak a politikai tapasztalatok, és éppen elsősorban humán értelmiségi értékrendje, magatartásmódja miatt nagyon nehezen és lassan válik professzionális politikussá.¹³ Ám éppen ebből következően — ha más tényezők közbejöttével is — az átalakulás korai szakaszában bekövetkezett felértékelődés önfelértékeléssé változott.¹⁴ Az új pártokra is rávetült az a korábbi állampárti szemlélet és magatartás, amely szerint a politikai viszonyok, problémák, érdekek artikulálása csak a pártokon keresztül, tehát pártpolitikai metszetben lehetséges. Ez egyébként jól megfigyelhető volt az alkotmányozás országgyűlési folyamatában, s a folyamat eredményeként kétszer is kialakított szabályozási elvekben, amelyek a viták és kritikák ellenére sem változtak lényegesen. Ezek a szabályozási elvek ugyanis a pártpolitikai érdekek legkisebb közös többszörösét fejezték ki, gondosan kizárva a politikának a pártpolitikai metszeten kívül formalizált megjelenítését, s főleg befolyását az állami tevékenységre. A politikai pártok részéről megnyilvánuló ilyen kizáró magatartás — hadd emlékeztessék erre ismét — az Országgyűlés közbenjöttével érvényesült. S ez akaratlanul is felidézi *Bibó István* egykori aggályát arról, „hogy a népképviselői szerv maga is válhat a hatalomkoncentráció góciává...”.¹⁵ Márpedig a hatalomkoncentráció a népképviselőlet valóságát kérdőjelezi meg. S eszünkbe juttatja, hogy nem véletlenül tartalmazza a ma hatályos alkotmányunk 3. §-ának (2) bekezdése: „pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában”. (A kiemelés tőlem KK.) Mint ahogyan az ezt kiegészítő, a problémát más oldalról megközelítő 20. §. (2) bekezdésének szövegezése sem véletlen: „Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.” Ez a rendelkezés ugyanis a képviselő tevé-

kenységét kifejezetten függetleníti saját pártérdekeitől is. Mindez nem csupán abból a szempontból jelentős, hogy a liberális elveken felépült politikai rendszerben éppen az elvileg önmagával szembeni kétségből táplálkozó nyitottság nem érvényesült — amelynek összefüggéseire egyébként még visszatérek —, hanem kétségeket támaszt az Alkotmánybíróságnak az alkotmányozási folyamat eljárási rendjével összefüggő határozatával szemben is.

A magyar politikai rendszerre jellemző ellentmondás, hogy a politikai pártok önfelértékelő magatartásával szemben áll a politikai pártot nem választóknak — a legutóbbi közvéleménykutatások szerinti — több mint 50%-os aránya. Ez egyébként messze nagyobb kétséget tükröz a politikai pártokra alapuló képviseleti rendszerrel szemben, mint amely a nyugati vizsgálatok adataiból következtethető. Természetesen lehetséges, hogy ez a közvéleménykutatás erősen kötődik a napjainkra jellemző szituációhoz, tehát nem hosszabb távra érvényes tendenciát, hanem egy időszakra igaz állapotot jelez, de így sem hagyható figyelmen kívül.

A demokrácia és a piacgazdaság feltételeinek és következményeinek összehangolása nehéz feladat még a hagyományosan a piacgazdaságra épülő és egyúttal demokratikus országokban is. Mi gyakorlatból tudjuk, *Lester Thurow* amerikai tudós röviddel ezelőtt megjelent könyvében hangsúlyozza is, hogy ez a feladat különösen problematikus a közép- és kelet-európai átmeneti társadalmakban. Ennek a nehéz feladatnak a folyamatos megoldását mindenütt vízióknak, gyakorlatilag is megvalósítható jövőképeknek kell vezérelniük, még akkor is, ha ideológiai megalapozottságúak. Mire használható a többpártrendszer — tette fel a kérdést *Thurow* (és ebben nem lát különbséget a régi és az új demokráciák között), ha a politikai pártok nem rendelkeznek a jelen és a jövő problémái megoldását segítő víziókkal? Ilyenek hiányában — folytatja — a demokrácia barátok és ellenségek, ígéretgő jelöltek versenyévé, sőt törzsi gyakorlatná válik, amelyben egyik törzset mint az ország problémáiért felelőset kiválasztják és megbüntetik.¹⁶

Valóban, a mai Magyarországon világosan látható bizalmatlanság és ellenszenv sok tényezőből tevődik össze. Ebből a szempontból csak felszíni jelenség a pártok viselkedése az országgyűlésben és azon kívül. Másodlagos jelentőségű a gátlástalan egymásra mutogatás, a racionális viták helyett az indulatok, és nyilvánvaló hatalmi küzdelmek is, amelyek háttérbe szorítják az ország érdekeit. A valóságos probléma az, hogy ezek a pártok nem rendelkeznek akár ideológiai megalapozottságú, ám a gyakorlatban érvényesíthető víziókkal sem. Bár elvileg ideológiák mentén szerveződtek, ezek nem a képviselt ideológiáknak a modern Európában élő változatai, hanem jórészt idejét múltak, tisztázatlanok, s mert azok, nem is irányíthatják a pártok magatartását. A keresztény értékrendre

vagy a nemzeti elvre, esetleg mindkettőre épülő konzervatív pártok időnként kiélezett radikalizmusa éppen úgy nem felel meg az elvileg elfogadott eszmerendszereknek, mint a liberális polgárosodást képviselők türelmetlensége, kirekesztő magatartása, illetőleg a modern szociáldemokrácia híveinek koncepciótlansága a társadalmi szolidaritást tükröző szociális rendszerek kialakítására. Mindegyik politikai pártra jellemző azonban a konfliktusra orientáltság a kompromisszumkészség helyett, a kifejezetten csak a párthatalmi érdekű politizálás, az ezzel összefüggő klientúraépítés, a szakmai szempontoknak a pártérdekek mögé helyezése, összefoglalóan: a sokat emlegetett polgári magatartás és a politikai professzionalizmus hiánya. Mindebből következik, hogy alig képesek bizalmat ébreszteni önmaguk iránt, s ez — különösen az érdekösszefüggéseket, világnézeti jellegzetességeket világosan kifejező, s kiformalódott szavazótáborok hiányában — tragikus fejleményekre vezethet. Ez a helyzet vészesen csökkenti a bizalmat a demokratikus intézményrendszer és működése iránt, és felidézheti valamilyen nyílt vagy rejtett tekintélyuralom veszélyét.

Ne legyen félreértés. Egyrészt világos, hogy politikai pártok nélkül nem működhet a képviseleti demokrácia, másrészt kétségtelen, hogy a demokratikus politikai rendszer megszilárdításához nem a legmegfelelőbb időszak a piacgazdaságra való áttérés, gazdasági problémáival és szociális feszültségeivel együtt. A társadalomban, a politikában a politikai pártok és a kormányzatok működésében sok visszasság közvetlenül erre a szituációra vezethető vissza. Találhatunk tehát mentő körülményeket is, úgy hiszem azonban most nem ezek keresése a feladatunk. Az alapszituációból ugyanis szinte vitathatatlan követelmény adódik.

Ez pedig annak belátása, hogy az átmenet nem fejezhető be, a konszolidáció nem lehet sikeres, ha a nemzet politikai erői éppen történelmének egyik legnehezebb, ám mégis egyik leginkább sikerrel kecsegtető időszakában képtelenek az együttes cselekvésre, akárcsak 1989 megismétlésére is. Az 1990. évi választások utáni helyzetre még kínálkozik némi remény. Az ugyanis, hogy a korábbi egypárti, illetőleg a választást közvetlenül megelőző, legalább egy évig gyakorlatilag pártvezetés nélküli kormányzással szemben indokolható volt a politikai váltógazdaság lehetőségének felmutatása. Anélkül, hogy akár az akkori, akár a későbbi kormányzat teljesítményét bírálnám, annyi megállapítható, hogy ez a kísérlet azóta sem vált be, jóllehet a mai kormányzat óriási parlamenti többséggel rendelkezik. A kormányzati dilettantizmus és parlamenti viharokat gerjesztő ellenzéki politika együttesen vezetik az országot az újabb indulatokkal teli választási kampányhoz, esetleg olyan újabb fordulathoz, amelyet mentálisan már nehezen viselhet el. Az eddigi kormányzatok tevékenysége, a politikai pártok indulatai nem feledtethették még el a lakosságban, s külö-

nösen a köztisztviselői karban a korábbi negyven év, sőt azt a megelőző időszakok állandó igazodási kényszerét, s a mögötte lappangó félelmet. S talán ismételnem sem kell Bibó István szállóigévé vált szavait, a félelem légkörében nincs demokrácia. Sőt, a politikában a „félelem mechanizmusa” „lenyűgözi” „az értelem mechanizmusát”.¹⁷

A konszenzus: követelmény és kényszer

A megoldás természetesen nem a pártok „megszüntetése”, a politikai „váltógazdaság” elvetése, nem feltétlenül szükséges, s aligha lenne lehetséges ma már a „nemzeti egységkormány” létrehozása sem. Szembesíteni kell pártokat és eszméket, vízióikat és gyakorlati megoldási változatokat, de egyetértésre kell jutni a legalapvetőbb kérdésekben.

Mik lehetnek ezek?

Tudomásul kell venni, hogy az ország gazdasága nem bírja el ismét a tulajdonviszonyok felborítását. Folyamatosan történtek hibák, sőt bűnök a privatizáció, a kárpótlás folyamatában is, ezek korrigálására azonban gazdasági megoldást kell találni. Nem viselhető el ebben a vonatkozásban sem a „zsákmányszerző” politika, s nem indulhat meg újra a klientúraszerveződés. Legalább fő vonalakban fel kell vázolni, hogy a kialakult struktúrára épülve milyen irányú gazdasági fejlődés lehetséges; mi a helye ebben a mezőgazdaságnak, az iparnak, a szolgáltató szektornak. A piacgazdaság legkényesebb pontja a jövedelemkülönbségek nagysága. Ám még a fejlett demokráciákban is nehéz megtalálni a fejlődést nem megállító, ugyanakkor azonban társadalmi feszültségeket sem gerjesztő arányokat. Sem a piacgazdaság, sem a demokrácia nem konszolidálódhat azonban, ha csak a rövid távú érdekek alapján gondolkodva, bizonytalan, s társadalmi támogatás nélkül marad ez arány. Továbbá: az ország alkotmányos rendjére épülő stabil jogrendszer, s az ezt megvalósító jog- és közbiztonság nélkül nincs társadalmi nyugalom, kiszámítható élet, nem lehetséges tehát fejlődés sem. (Legfeljebb szűk réteg számára, igen drága áron.) Az Egyesült Államok bizonyos területein 1970-ben kétszer annyit költöttek a rendőrségre, mint a nálunk védő-őrző szolgáltatnak nevezett magánrendőrségre, 1990-ben már fordított volt az arány.¹⁸ Bármennyire is példa lehet a fejlett Nyugat, ebben a vonatkozásban bizonyosan nem az. A jog- és közbiztonság azonban a társadalmi béke függvénye is, amely a gyűlöletre uszítás, a politikai fenyegetőzés légkörében nem valósítható meg. Aligha vitatható, hogy társadalmi béke nélkül a minimális politikai konszenzus sem várható. Végül nemzeti összefogás szükséges az oktatás és a nagy szolgáltató rendszerek hosszú távon és koncepciózusan kialakított, ám fokozatosan megvalósítható modelljének kimunkálására is.

Vannak bizonyos történelmi helyzetek, amelyek a legszigorúbban többségi elvre épülő demokráciákban szinte kikényszerítik a konszenzust. A legismertebb példa erre Nagy-Britannia politikai pártjai között létrejött konszenzus a második világháborút követő évtizedekben. Ennek a konszenzusnak két alapösszetevője volt. Egyrészt a két vezető párt közötti megegyezés a kormányzás stílusára, ami a társadalom kulcshelyzetben lévő csoportjaival, különösképpen a szakszervezetekkel való állandó konzultációt jelentette, másrészt néhány tágan meghatározott politika követését. Ilyen volt pl. a *John Maynard Keynes* által jegyzett fiskális technika, vagy *William Beveridge* nevéhez fűződő és a jóléti állam megjelenésében realizálódó elgondolás. Ez a konszenzus megjelent a konzervatív és a munkáspárti kormányzati tevékenységben addig, amíg ez a politika diszfunkcionális nem vált, s a kormányzat több problémát hívott életre, mint amennyit megoldott.¹⁹ *Margaret Thatcher* már joggal léphetett fel ellene 1981-ben, ha bírálata nem is volt jogos a konszenzuson alapuló politikával szemben általában.

Van igazság abban természetesen, hogy általában a célokban és az eszközökben való egyet nem értés a politika élete és vére, így a konszenzus eszméje szemben áll a politikai aktivitással,²⁰ mint ahogyan abban is, hogy „alapvetően mindig jókora közös alapnak kell lennie az egymást váltó kormányokat alkotó pártok között egy szabad társadalomban. Hatalmon lévén végül is ugyanazt az országot kormányozzák, ugyanazzal a történelemmel, néppel, problémákkal, mozgástérrel vagy hiányával, ugyanabban a világban.”²¹ A pártok hasonló problémamegoldása — amíg ideológiává nem torzulnak az alapok, tehát fokozatos kezelést jelentenek — figyelemre méltó kontinuitást produkál, még ha nincs is köztük formális konszenzus.²²

A második világháború utáni negyedszázados brit politika (s a hasonló konszenzuson alapuló kanadai is) azt igazolja, hogy vannak helyzetek, amelyek konszenzust kívánnak. S ez nem rombolja szét a demokráciát. Ha pedig már diszfunkcionálissá válik, változtatni kell, s új helyzet alakul ki, amely egy idő után létrehozhat — akár hallgatólagosan újabb konszenzust is. Ma például úgy tűnik, hogy a megreformált és május elsején nagy győzelmet arató Labour Party nem kíván változtatni a Thatcher lerakta alapokon.

Magyarországon most olyan helyzet van, amidőn legalább a felsorolt problémák megoldásának alapjaira kell konszenzust teremteni ahhoz, hogy a többi nagy kérdésre, mint pl. a népesedés mennyiségi és minőségi hanyatlására, a morális válságra, a szinte minden területen mutatkozó anómiára, kultúránk biztosítására és erősítésére, különös tekintettel arra, hogy az Európai Unión belül is megőrizhessük saját identitásunkat, választ találhassunk.

A társadalom és a politikai rendszer viszonya

A politika összefüggéseit, játékszabályait, jelenségeit ismerve nem lehetek optimista. Addig, amíg az Országgyűlésben működő, tehát az országnak felelős pártok nem képesek megegyezni viszonylag kisebb súlyú kérdésekben sem, például az alkotmánybírói, vagy más, az Országgyűlés választását igénylő tisztségek betöltése ügyében; amíg a nemzet összefogását igénylő társadalmi követelést felelős politikusok a többpártrendszerű demokrácia elleni támadásnak tartják; amíg a legfontosabb alaptörvény, az alkotmány elkészítéséből kirekesztik a társadalmat, s a társadalom nyilvánvaló véleménye ellenére erőltetnek csak a pártérdeknek megfelelő megoldásokat (lásd a köztársasági elnök nép által való választásának elutasítása), nehéz is optimistának lenni. Az európai fejlődés fő sodrába való végleges vissza-kerülés, ebben a nagy civilizációs egységben és politikájában az ország biztonságos jövője azonban túlságosan nagy nemzeti érdek ahhoz, hogy jelenlegi közállapotaink tartós fennmaradásával kockáztassuk.

Fernand Braudel három síkon látja a történelmet. Az első szinte mozdulatlan, az ember és környezete viszonyában „lassan változik, gyakran visszafordul, bizonyos ciklusokat szüntelenül újakezd... E fölött a mozdulatlan történelem fölött kirajzolódik egy lassú ütemű történelem, a csoportok, a csoportosulások története” — társadalomtörténetnek is nevezhetné, mondja — végül a harmadik a hagyományos történelem, az eseménytörténet: „a kavargó felszíné, a hullámoké, amelyeket a dagály tengermozgása hordoz. Ez a történelem rövid, gyors, ideges rezgésekből áll...” S a lényegi probléma: „hogyan lehet egyszerre megragadni a gyorsan változó és éppen változásai és látványossága miatt előtérben lévő történelmet, és a mélyben zajló, a szemtanúk és szereplők által szinte nem is észlelt csöndes történelmet, amelyen bármi történjék is, nem fog az idő múlása”.²³

Ez a történetfelfogás a politikai tevékenység és a politika lehetőségeinek és korlátainak gyakorlati megértése és tudományos elemzése szempontjából is fontos. A társadalom rövid távon elszámolási kötelezettséget vár el politikai rendszerétől, s ez a liberális demokrácia lényege. A hatalom azé, aki kormányoz, de csak meghatározott időre. A társadalom és a politikai rendszer viszonyában azonban ennél többről van szó: középtávú előreláthatóságra. S a kormánynak ennek érdekében stabil viszonyokat kell teremteni, amelyben a gazdasági és társadalmi élet kibontakozhat. Végezetül a politikának *hosszú távú víziókat* kell kialakítani a társadalmi fejlődés irányairól, előre számolnia kell a technológiai fejlődés, az ökológiai veszélyek, a várható politikai változások következményeivel. Van olyan nézet, amely szerint a három időszakosért az államhatalom három

ága felel: a rövid távú, a kormányzati ciklust érintő feladatokért a végrehajtó hatalom, a középtávúakért a bírói szervezet, s a hosszú távú elgondolásokért a törvényhozás. Jóllehet ez a felfogás a politikai pártok és az érdekérvényesítő csoportok között is próbálkozik hasonló munkamegosztással,²⁴ én nem látok ilyen „akkreditálható” feladatmegosztást. A politikai rendszer minden tényezőjének, a kormánynak, a pártoknak és az érdekvédelmi szervezeteknek mindhárom távlatban felelősen kell gondolkodni és cselekedni. Rövid távú — esetünkben ciklusmértű — döntések jelentősen befolyásolhatják a középtávú lehetőségeket, s nem tudható, hogy majdan hogyan érintik a hosszú távú előreláthatóságot, azokat a folyamatokat, amelyek végül is az esetleges mellékágakat is visszaterelik a fősodorba, amelynek meglátása, s amely felé való rövid és középtávú ténykedéssel való sikeres törekvés kiemeli az államférfit a politikusok közül. Hogy ismét visszatérjek Braudelhez: „az a nagy ember, aki pontosan felméri szűk lehetőségeit, elhatározza, hogy ezekhez tartja magát, és saját lendületéhez annak súlyát is hozzáadja, ami elkerülhetetlen”.²⁵

A bevezetőben feltett kérdésre most már — ha csak tézisek alapján is — válaszolhatunk. Az átmenet első éveiben normatíve kialakított politikai rendszerünk valóban változtatásokat igényel. Az Alkotmánybíróság hatékony közreműködésével e politikai rendszer alapja az 1989. évi XXXI. törvény jól vizsgázott az átmenet éveiben. Az átmenetre alkotott alkotmánnyal és néhány más közjogi törvénnyel azonban a demokratikus berendezkedés hosszabb távra aligha konszolidálható. Nem felelhet meg tehát a társadalom három időtávra megnyilvánuló igényeinek. Intézményi változásokra van szükség, s ezek legfontosabb pontjait jeleztem. Közállapotaink azonban nem írhatók a normatíve hatályos politikai rendszer terhére. Működését a kettős átalakítás, a piacgazdaság kiépítése mindenképpen megnehezítette, de folyamatosan zavarja a politikai szereplők már jellemzett magatartása is. Az ország pártpolitikai struktúrájának, eszmei és gyakorlati összetevőinek európaizálása, a politikai elit professzionalizálódása mindenképpen feltétele annak, hogy a politikai rendszer megfelelhessen a három időtávon jelentkező feladatoknak. Enélkül — mint az alkotmányozási kísérlet példája nyomatékosan jelzi — nem fejleszthető a társadalmi igényeknek megfelelően a politikai rendszer, s a legjobb intézmények működése is eltorzul. Amíg ez nem változik, nem várható társadalmunk politikai kultúrájának változása sem.

Három esztendővel ezelőtt megjelent, *Kontinuitás és átmenet* című kis könyvemben — akkor közelebb is a választásokhoz — idéztem Thomas Jefferson első elnöki beiktatásakor, 1801. március 4. napján elmondott

beszédét. Jóllehet az idézetben foglaltak akkor sem hatottak igazán, mégis, közeledvén az újabb választásokhoz, sőt ezúttal hosszabb idő birtokában, „ceterum censeoként”, hadd ismétljem meg most is: „... állítsuk helyre a társadalmi érintkezésben azt a harmóniát és jóindulatot, amely nélkül sivár a szabadság, sőt maga az élet is. Töprengjünk el azon, hogy ha száműztük is országunkból a vallási türelmetlenséget, mely miatt annyit vérzett és szenvedett az emberiség, még kevesebbet nyerünk, ha szemet hunyunk egy éppen olyan zsarnok, kegyetlen és véres üldözésekre képes politikai türelmetlenség fölött...”

Jegyzetek

- 1 A kutatásra és eredményeire ld. Klingemann, H.-D.-Fuchs, D. (Eds.): *Citizens and the State*. Oxford University Press, Oxford etc., 1995.
- 2 Dubiel, H.: *Die Krise der liberalen Demokratie*. In: Gerlich, P.-Glass, K.-Serloth, B. (Herausg.): *Mitteleuropäische Mythen und Wirklichkeiten*. Österreichische Gesellschaft für Mitteleuropäische Studien Verlag, Wien-Torun, 1996. 128-129.
- 3 Inkeles, A.: *Exploring Individual Modernity*. Columbia University Press, New York 1983. 12.; Inkeles, A.-Smith, D.H.: *Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries*. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1974. 190. és köv.
- 4 Klingemann, H.-D.-Fuchs, D.: i. m. 420-438.
- 5 Grande, E.: *Demokratische Legitimation und europäische Integration*. Leviathan, 1996. Jahrg. 24., Heft 3. 357.
- 6 Klingemann, H.-D.-Fuchs, D.: i. m. 438-442.
- 7 Huntington, S. P.: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon & Schuster, New York, 1996. 321.
- 8 Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra*. I-II. Budapest, 1981. (Az első kiadás időpontja: 1851-1854) II. köt. 344-345.
- 9 Kulcsár Kálmán: *A közigazgatás és a társadalom*. Comitatus, 1996, 12. 14-21.
- 10 Uo. 16-18.
- 11 Kissinger, H.: *Diplomácia*. Panem-McGraw-Hill-Grafo., Budapest, 1996. 812.
- 12 Rotte, R.: *Die Reideologiesierung der Politik und die Position der westlichen Demokratien*. Politik und Gesellschaft. 1996. Nr. 2. 127.
- 13 Kulcsár Kálmán: *A magyar értelmiség politikai szerepvállalása*. Tiszatáj, 1995, 9. 35-45.
- 14 Fricz Tamás: *A magyar parlamenti pártrendszer jellemzése és tipizálása*. In: *Törésvonalak és értékválasztások*. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1994. 89.
- 15 Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. I-III. köt. Budapest, 1986. II. 393.
- 16 Thurow, L. C.: *The Future of Capitalism*. Nicholas Brealey Publishing, London, 1996. 225.
- 17 Bibó István: i. m. II. 589.
- 18 Thurow, L. C.: i. m. 264-265.

- 19 Pearce, M.–Stewart, G.: *British Political History* Routledge. London–New York, 1992. 458–462.
- 20 Kavanagh, D.–Morris, P.: *Consensus Politics from Attlee to Thatcher*. Blackwell, Oxford, 1989. 10.
- 21 Hennessey, P.–Seldon, A. (Eds.): *Ruling Performance, British Governments from Attlee to Thatcher*. Blackwell, Oxford, 1989. 510.
- 22 Pearce–Stewart: i. m. 510–511.
- 23 Braudel, F.: *A Földközi-Tenger és a mediterrán világ II. Fülöp korában*. I–III. Akadémiai Kiadó, Osiris Kiadó, Budapest, 1996. (A mű francia nyelven először 1949-ben jelent meg, a magyar fordítás a harmadik kiadás 1990. évi változatán alapszik.) I. köt. 4–5.; 9.
- 24 Gerlich, P.: *Democracy and Time*. In: Gerlich, P.–Glass, K.–Serloth, B. (Herausg.): *Mitteleuropäische Mythen und Wirklichkeiten*. Österreichische Gesellschaft für Mitteleuropäische Studien Verlag. Wien–Torun, 1996. 62–63.
- 25 Braudel, F.: i. m. III. köt. 1318.

A tudományos módszerek forradalma, az elképzelés, a rekonstrukció, a narratíva jellelhet különböző tudományok iskolák fogalomkészleteiből származtak, így váltak nemcsak az új (vagy újonnan felismert) jelenségek megismerésének gondolati eszközeivé, de a társasági csevely, a kvázi-publisztika gondolatróló díszévé is. Jellelhet a jelenségek, amelyeket a fogalmak segítségével a szaktudományok átvilágítani törekednek, a társadalmi folyamatok és kommunikáció alkotóelemei, egyik-másik fényképező, használatuk divataművi nyelvi jel lett.

Új paradigmák megjelenése, korszakváltás magyarázza hanyatlásukat, vagy a tudományos beszédmód sem mentes a divatok asziszáléitól? A szociológusok tekintendő kérdésre ezen hozzászólás keretében nem válaszolhatok, ám magyarázatot adok — ha féltőszertően is — egyetlen, az elmúlt másfél évtizedben letragyógott, a napjainkban fényből veszített fogalommal: a civil társadalom kategóriájával kapcsolatban.

Utak a társadalmi megszerveződéshez

A fogalom előtörténetével nem kívánok foglalkozni. A szó etimológiájáról annyit, hogy a civil jelző a latin *civis* (polgári-közösségi) fogalomból származik. A fogalom fellelhető középkori szövegekben is: az „állam”, az „egyház” intézményrendszerétől elkülönülő politikai, világi rendet jelölték a szociális civilis fogalmával. Közös jelentéstartomány azonban csak az újott: azonoság alapján meghatározható ki, mások a középkori és modern állam városi polgárságának szociológiai jellemzői, más a jogállásuk a jellelhet az egyházak metafizikai fundamentuma nem, de beilleszkedésük a polgári társadalom jogrendjébe módosul.

Politikai rendszer és civil társadalom

A magyar társadalomtudomány fejlődésében időszakosan tanúi lehetünk üstökösként feltűnő fogalomgyűtteseknek, fogalmaknak, amelyek használata nemcsak a tájékozottság, de a progresszív irányultság fokmérője is. A tudományos-műszaki forradalom, az elidegenedés, a redisztribúció, a narratíva jöllehet különböző tudományok, iskolák fogalomkészletéből származtak, így váltak nemcsak az új (vagy újonnan felimert) jelenségek megismerésének gondolati eszközeivé, de a társasági csevely, a kvázi-publicisztika gondolatpótló díszévé is. Jöllehet a jelenségek, amelyeket a fogalmak segítségével a szaktudományok átvilágítani törekedtek, a társadalmi folyamatok és kommunikáció alkotóelemei, egyik-másik fényre kimerült, használatuk divatjamúlt nyelvi jel lett.

Új paradigmák megjelenése, korszakváltás magyarázza hanyatlásukat, vagy a tudományos beszédmód sem mentes a divatok szeszélyeitől? A szónokinak tekintendő kérdésre ezen hozzászólás keretében nem válaszolhatok, ám megkísérlem azt — ha tézisszerűen is — egyetlen, az elmúlt másfél évtizedben felragyogott, s napjainkban fényéből vesztett fogalommal: a *civil társadalom* kategóriájával kapcsolatban.

Utak a társadalmi önszerveződéshez

A fogalom előtörténetével nem kívánok foglalkozni. A szó etimológiájáról annyit, hogy a civil jelző a latin *civis* (polgári-közösségi) fogalmából származik. A fogalom fellelhető középkori szövegekben is: az „állam”, az „egyházi” intézményrendszertől elkülönülő politikai, világi rendet jelölték a *societas civilis* fogalmával. Közös jelentéstartomány azonban csak az elvont azonosság szintjén mutatható ki: mások a középkori és modern állam városi polgárságának szociológiai jellemzői, más a jogállásuk s jöllehet az egyházak metafizikai fundamentuma nem, de beilleszkedésük a polgári társadalom jogrendjébe módosul.

A nemzetállam, a világ- és nemzetgazdaság, a politika rendszer, a szabad véleményformáláson alapuló nyilvánosság, mind a modern polgári társadalom produktumai. Az egyik dilemma, amelyre választ kell keresnünk, éppen e ténnyel kapcsolatos. Mert ahogy kialakul a piacgazdaságra épülő polgári társadalom, a *civil* és a *polgári* társadalom fogalma a gyakorlatban egybemosódik. E folyamatot gondolatilag a fogalmat jogi vonatkozásban kiterjesztő liberális (demokrata) értelmezés rekonstruálja, társítva azt a *szerződéses jogrend* és a *szabad társadalmi önszerveződés* polgári ideájával.

A polgári társadalom keletkezési folyamatának Európa különböző régióiban eltérő változatait ismerjük: a rendies elemek konzerválódása, a hagyományok kötőereje, az állam túlsúlyossága, a nyilvánosság korlátozottsága e fogalmak egybemosódásának eltérő változatait produkálják. Mégis kijelenthető: ott ahol a piacgazdaságra épülő polgári társadalom kifejlődik, konstituálódik a politika, a gazdaság, a jogrend, a kultúra, a társasági élet, az életvilág autonómiája, ott a civil társadalom és a polgári társadalom fogalma fokozatosan egybemosódik, azonos jelentésűvé válik. A civil társadalom fogalmának legújabbkori reneszánsza századunk hetvenes éveiben kezdődik. Az újraértelmezésével kapcsolatos viták három tünetegyüttessel kapcsolatosak: az államszocializmus felfeslése Kelet-Európában; a dél-amerikai, illetve spanyol, portugál bürokratikus önkényuralmaktól való demokratikus átmenet változatai; és a nyugat-európai alternatív mozgalmak 1968 utáni útkeresései.¹

Jelen tanulmányomban csak a probléma kelet-európai — mindenekelőtt magyar — vonatkozásaival kívánok foglalkozni. A fogalom rekonstrukciója e térségben kapcsolatos az 1956. évi forradalomba torkolló magyarországi népfelkelés és a felülről kezdeményezett csehszlovákiai reformok tragikus végkifejletével. Először a lengyel ellenzéki mozgalmak vezetői fogalmazták meg e két meghatározó történés tanulságait, egy új stratégia kialakításának igényét.² Ennek egyik sarktétele: a kelet-európai szatelitállamokban — tekintettel a szovjet intervenció esélyeire — a rendszerrel szembeni tiltakozást ösztönző, kifejező mozgalmaknak az *alulról kezdeményezett reformokra*, a *társadalmi önszerveződésre* kell alapozniuk tevékenységüket.³

Ez az elképzelés — e rendszerek belső válságjelenségeivel, illetve a külső erőter változásaival összefüggésben — Lengyelországban objektiválódott először a hetvenes évtized végén, majd Magyarországon, illetve Csehszlovákiában talált követőkre. A végkifejlet időszakában az NDK-ban is létrejöttek olyan mozgalmak, amelyek a társadalmi önszerveződés és az alulról kezdeményezett reform programját állították előtérbe.⁴

Magyarországon e folyamatnak kedvezett, hogy az 1968-as reform nem szándékolt következményeként létrejött a második gazdaság, hogy a

helsinki folyamat és az ország eladósodása következtében a represszív intézkedések korlátozottak maradtak.⁵ A magyarországi reformkezdemények történetét nem követhetjük nyomon, csak jelezzük: az 1973–74-es konzervatív fordulat, majd 1978–80-ban az újrakezdési kísérletek azt tanúsították: a gazdaságirányítás reformja sem teljesezhet ki a tulajdonviszonyok és a politikai rendszer alapszerkezetének módosítása nélkül, erre azonban a pártvezetés — a lengyelországi folyamatok tanulságait is mérlegelve — nem vállalkozott. Már a nyolcvanas évek kezdetén elváltak a reformértelmiség és a pártvezetés útjai; a párt vezető magjából kiszorultak, marginalizálódtak a reformfolyamatot támogató erők. Ezzel párhuzamosan erősödött a demokratikus illegális-féllegális ellenzék befolyása. Spontán mozgások vagy tudatos kezdemények eredményeként létrejöttek az autonóm kezdeményezések. Ezek szociális bázisul — eltérően Lengyelországtól — Magyarországon elsősorban az értelmiségi közeg szolgált.

A *civil társadalom*, *civil mozgalmak* fogalma egyszerre szolgált törekvések, eszmék fegyverzetéül és céljául. Egyrészt tudatosította azt a tényt, hogy a pártállami struktúrában nincs törvényesített tere a társadalmi önszerveződésnek, másrészt kialakította azt a bizonyosságot, hogy az *autonómia minden kis szigete* potenciális építőköve egy — az állam jogosítványait az adott status quo keretei között alapjaiban meg nem kérdőjelező — második társadalomnak: a *civil társadalomnak*.⁶

Hogy e sajátosan dualisztikus társadalomfelfogás milyen ellentmondásokat tartalmazott ehelyütt nem kívánjuk érinteni, csak jelezzük: az átmeneti siker esélyét az időleges erőegyensúly biztosíthatta. Vagyis az a szituáció, amikor a külső és belső feltételek és követelmények eredőjeként a hatalom már nem tudta a civil mozgalmakat eltorvasztani, integrálni vagy betiltani, illetve a magát civil mozgalomként megjelenítő ellenzék még nem volt képes a *status quo*-t alapjaiban megkérdőjelezni, önkorlátozásra kényszerült.⁷ A nyolcvanas években ilyen helyzet alakult ki Magyarországon, ez magyarázza a civil mozgalmak gyors fejlődését, és a civil társadalom fogalmával kapcsolatos üstökös-jelenséget.

A mozgalmak jellege, kiterjedtsége eltérő, időben való létük is különböző. A civil jelleg a legegységertelműbb azon önszerveződő kezdemények esetében, amelyek fokozatosan és folyamatosan építették ki tevékenységi területet, foglalmazták meg programjaikat. Ilyenek voltak a *városvédő egyesületek*; a *kollégiumi mozgalmak*, a legmarkánsabban a Rajk László Kollégium és a Bibó István Kollégium.⁸

Az *alternatív mozgalmak* először művészeti kezdeményekként konstituálódtak, gyakran egy professzionális színház baráti körékként fejezve ki másságukat. Az új nyelv, az új gondolkodásmód legális terjesz-

tésének fontos médiuma volt a *Medvetánc* című folyóirat. A környezetvédő mozgalmak közül a legjelentősebb a *Duna-kör*.

A pártállami intézmények keretein belül is markánsan megfogalmazódtak önállósulási törekvések. Az Írószövetség, később a Hazafias Népfront így vált a reformtörekvések fedőszervéül.

A SZOT által felügyelt szakszervezetek hegemoniáját csak a végjátékban sikerült megtörni: a *TTDSZ*, a *Független Szakszervezetek Ligája*, a *Munkás Szolidaritás*, a *Munkástanácsok Ligája* 1988-ban vagy azt követően alakultak. A független vállalkozói *szakmai szervezetek* — a *Vállalkozók Országos Szövetsége* vagy a *Nyilvánosság Klub* — az átfogó, össz-társadalmi célokat megfogalmazó politikai reformmozgalmak legalizálásával párhuzamosan jöttek létre.

A reformmozgalmak *politikai* jellegének kinyilvánítása azonban — amelynek közegéül a különböző irányzatokat egységbe szőlítő 1985. évi monori találkozó szolgált — egyben kezdetét jelenti a civil mozgalmak átpolitizálódásának, radikalizálódásának, majd később, belső politikai-eszmei törésvonalak mentén végbemenő differenciálódásuknak. Ennek stációi az 1987-es lakitelki találkozó, a Demokrata Fórum, majd az SZDSZ, illetve a Fidesz megalakulása. A radikalizálódás nemcsak az eredendően politikai jellegű társulásoknál, mozgalmaknál figyelhető meg, de az alternatív mozgalmak (*Duna-kör*), a szakmai szervezetek (*Nyilvánosság Klub*, *Független Jogász Fórum*) is a politika felé fordultak és radikalizálódtak.⁹

E folyamatokat kellően magyarázzák a nemzetközi erőter feltételeinek gyökeres átrendeződése, az uralkodó párt és a politikai rendszer visszafordíthatatlan válságfolyamatai, a reformszocialista csoportok pártalapító törekvései — lásd kecskeméti találkozó —, ám témánk szempontjából mégis meghatározó: *a rendszerváltó mozgalmak, később pártok a civil mozgalmakból fejlődtek ki, s ezen mozgalmakból rekrutálták vezető csoportjaikat és alapító tagjaikat.*

E folyamatokkal párhuzamosan és azok eredményeként megszületett az egyesülési és gyülekezési jogot szabályozó 1989. évi II. törvény is, amely legitim teret biztosított a társadalom minden szelvényében a civil mozgalmak elterjedésének.¹⁰ A hatás azonban ellentmondásos volt: „paradox módon az egyesületi törvény terén kivívott alkotmányos győzelem zárta le voltaképpen a társadalmi önszerveződés legepezsgőbb időszakát”.¹¹ E tétel igaz, ha a civil mozgalmakat azonosítjuk a hetvenes-nyolcvanas évek mozgalmaival, amelyek a felpuhult diktatúra körülményei között is csak céljaikat álcázva harcolhattak a plurális társadalomért. A polgári struktúrák: tulajdon- és kommunikációs formák, alapvető emberi szabadságjogok megvalósulása esetén e mozgalmak álcázott léte valóban indokolatlan, céljaik megfogalmazásához sem szükséges fogalmi rejtjel.

Magunk részéről azonban osztjuk Arató András véleményét: a polgári társadalom komplex viszonyrendszer, amelynek finomabb szövelei nem teremthetők meg egyszerű jogi aktusokkal. Ő e hiátusok történelmi pótlásában véli megtalálni a civil mozgalmak létének indokoltságát. Ez esetben nem a fogalmi megjelölés a meghatározó, hanem a jelzett probléma érvényessége. Ezért nem követjük nyomon a fogalom részletező, analitikus és normatív elemzését, hanem az abból adódó következtetést tartjuk kiemelendőnek: a fejlett *polgári* társadalmak sem nélkülözhetik az állampolgári kezdeményezés és önmozgósítás változatos formáit, amelyeknek keretül szolgálhatnak a civil mozgalmak.

E szempontból indokolt a *politikai társadalom* és a *civil társadalom* fogalmi elhatárolása. Míg az előbbi megtestesítő intézmények szigorúan eszközjellegűek, és a politikai racionalitás jegyében az államhatalom ellenőrzésére, megszervezésére összpontosítanak, addig a civil társadalom szerepe — legalábbis ideáltipikusan — az, „hogya a demokratikus társulások és a kulturális nyilvánosság szférájában gyakoroljon befolyást a hatalomra.”¹²

Ez a *politikai* szerep — vallja Arató András — semmiképpen sem koncentrált, és ezért önmagában nem is hatékony. Ezért is kiiktathatatlan a politikai társadalom közvetítése a civil társadalom és az állam között, mint ahogy az is fontos normatív elem, hogy a politikai társadalom ne szakadjon el a civil társadalomtól. Tegyük hozzá: csak ha valós társadalmi szükségleteket képvisel, és nem látszatszervezeteket jelenít meg.¹³

A civil társadalom a társulások, önszerveződések nyitott kommunikáció viszonylatain túl magában foglalja a normák, szerepek, szakismerek, függőségi formák meghatározott viszonylatait.¹⁴ Ezek a politikai kultúra valóban fontos elemei, amelyeket a fejlett polgári társadalmakban a politikai szocializáció folyamatában minden polgár, a közélet minden virtuális szereplője elsajátít. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a társadalmi kapcsolatoknak, a politikai kultúrának e „finom szövelei” Kelet-Európában, s közelebbről Magyarországon ritkábban szövöttebbek, és sem a piacgazdaság, sem a szerződéses jogrend vagy a parlamentarizmus konstituálódása e lemaradást nem pótolja.

Újólág hangsúlyozzuk: e hiátus léte a lényeges, s nem az, hogy milyen fogalmi keretbe illesztjük azon mozgalmakat, tevékenységi formákat, amelyek segítségével a *politikai szocializáció és kultúra* ezen alkotóelemei erősíthetők. Ha e tünetegyüttes egyik meghatározó oka az állam több történelmi korszakot átfogó túlsúlyossága, paternalista szemlélet átöröklődése, akkor bizonyosan szükséges, sőt nélkülözhetetlen a társadalmi önszerveződés, társadalmi nyilvánosság, a független alapítványi rendszerek kereteinek, formáinak gazdagítása, a civil kurázi erősítése. S ez keretbe foglalható a civil társadalom, civil mozgalmak megjelölés segítségével is.

A társadalmi egyesületek intézményesülése

Az állam túlsúlyosságának az önszerveződés korlátozottságát e régióban előidéző okoknak gazdag irodalma van.¹⁵ Számos részfolyamat forrásanyagokra épülő feldolgozása még előttünk áll. Ezek közül egyet emelek ki: a *társadalmi egyesületek* intézményesülésének problémakörét. E döntésemet az is magyarázza, hogy az egyesületek institucionalizálódásának hazai történetével összefüggő néhány kérdés csupán vázlatos felidézése is segítheti a tanulmány elején feltett kérdés megválaszolását.

A társadalmi egyesületek történetéről összegző munka nem áll rendelkezésre. Születtek értékes monográfiák egyes egyesületi típusokról, a reprezentatív vagy helyi egyesületek történetéről pedig különösen gazdag a forrásanyag.¹⁶ Csak ezekre alapozva válaszolhatók meg a témánkkal összefüggő legfőbb kérdések. Közelebbről, hogy milyen erőteljes, sokszínű, kiterjedt volt az egyesületi élet Magyarországon? Mennyire folyamatos volt kiépülésük, a hazai társadalom milyen szelvényeit, településtípusait fogták át? Milyen mértékben ötvöződtek, illetve különültek el rendies és polgári értékek, célok a jellegzetes egyesületi típusokban? Leképezik-e, s ha igen, milyen mértékben a modernizáció, az urbanizáció, a polgárosodás hazai jellemzőit?

Ehelyütt a rendelkezésre álló irodalom alapján csak néhány dilemma jelzésére korlátozódhatunk. Figyelmünket az önszerveződés feltételrendszereinek meglétére vagy hiányára, az egyesületi élet kiterjedtségével összefüggő tényekre összpontosítjuk.

Kezdjük vizsgálódásunkat az egyesületi élet jogi szabályozásának vizsgálatával. A jogi meghatározás szerint „az egyesületek a polgári társadalmakban több természetes, illetve jogi személy által létrehozott állandó szervezetek, alakulatok, amelyeket alapszabályban meghatározott célok, közös eszközök, s mindenekelőtt a jogi személyiség jellemzeti.”¹⁷ Jóllehet a hazai jog — már a modern jogrendszer kialakulása előtt — különbséget tett az egyesületekre vonatkozó *magánjogi* és *közjogi* szabályozás között, 1867-ig érdemben az egyesületi jog *jogszokásokon* alapult: csupán az egyesületek jogi személyiségének elismerése szorult jóváhagyásra. Ennek módja az alapszabálynak láttamoztatása, jóváhagyása.¹⁸ Ez 1848-ig a helytartótanács, az abszolutizmus éveiben a Bécsben székelő Cs. és Kir. Belügyminisztérium jogköre volt.¹⁹

A szervezkedéshez, az egyesületek alapításához való jogot egyébként a nyugat-európai térség fejlett liberális államaiban is csak a 19. század első felében ismerték el, s emelték törvényes keretekbe: az emberi jogok 1789. évi deklarációja még nem ismert el ilyen jogot.²⁰ De e századeleji időpont-

hoz viszonyítva is fél évszázados késéssel jelent meg hazánkban az első miniszteri közrendelet, amely a belügyminiszter feladatává tette az egyesületek alapszabályszerű működésének jóváhagyását (1394/1873 BM). 1875-ben újabb belügyminiszteri közrendelet kodifikálta az egyesületek alapításával, működésével és hatósági felügyeletével kapcsolatos kérdéseket. Az egyesületek bizonyos típusairól megjelent ugyan törvényes szabályozás,²¹ több törvény is tartalmaz általános jellegű intézkedést,²² de az egyesületek jogait, kötelességeit 1875-öt követően *egységes törvényben* sem a Monarchia, sem a Horthy-Magyarország nem szabályozta.

Az átfogó törvényi szabályozás hiánya a végrehajtó hatalom beavatkozása számára biztosított nagyobb teret. S a hatalom élt is ezzel a lehetőséggel. A nemzetiségi politika megszigorodása idején jogszabály rögzítette, hogy nemzetiségi egyesület csak közművelődési és irodalmi célokra alakítható; korlátozták a munkásegyletek fiókalapítási jogát.²³

Az egyesületek működését korlátozó legerőteljesebb beavatkozás az 1912. évi — a háború esetére szóló — XLIII. törvény következménye. Ez felhatalmazza a Cs. és Kir. Belügyminisztériumot, hogy olyan törvényhatóságok területén, ahol az állam biztonsága ezt indokolja, új egyesületek alakítását megtilthatja, a már meglévő egyesületek, fiókegyesületek gyűléseit ellenőrizheti vagy korlátozhatja vagy megtilthatja (9. §.). Az 1914. augusztus 1-jén hatályba lépett 5735. M. E. rendelet a rendelkezést az egész országra kiterjesztette.

E rendelkezést még magyarázhatják a rendkívüli háborús körülmények, de válaszként a Károlyi-kormány III/1919. évi néptörvényére,²⁴ amely teljesen szabaddá tette az egyesületi életet, a Bethlen-kormány már a konszolidáció időszakában — hivatkozva az 1922. évi XVIII. tc.-re — hatályosnak minősítette a rendkívüli intézkedéseket, kivéve az új egyesületek alakítására vonatkozó tilalmat.

A polgári Magyarország jogalkotása megteremtette tehát az egyesületek működésének törvényes kereteit, de egyben e területen is érvényt szerezve az állam túlsúlyozásának: a kormányzati politika érdekeinek megfelelően befolyásolta — engedélyezte, tiltotta — a társadalmi egyesületek működését.

A kormányzati akarat, a törvényalkotás még szabadelvű kormányok és pártok regnálása idején is csak korlátozottan segítette elő a társas élet finomabb szöveteinek erősödését, s e korlátok a Horthy-Magyarország évtizedeiben csak erősödtek. Mindazonáltal volt egyesületi élet, és az 1945 utáni kormányokra a korlátok lebontásának feladata várt. Mint közismert, ennek ellenkezője történt: a „nagy fordulattal” megszűntek az autonóm egyesületi élet jogi feltételei is.

Egyesületi hagyomány Magyarországon

Dobrovits Sándor *Budapest egyesületei* című monográfiája szerint Magyarországon 1932-ben megközelítően 12 000 egyesület működött.²⁵

Dobrovits — ha írása nyelvezete archaikus is — pontosan körülhatárolja vizsgálatát tárgyát. A társadalom „általános természetű életközösségeitől — az államtól, az egyháztól, a családtól — megkülönbözteti azon társulásokat, amelyek egy bizonyos meghatározott feladatnak vagy feladatkörnek közös erővel való elvégzését szolgálják”. Ezek üzleti (kereseti) célú vagy „nem kereseti célú társulások”. Ez utóbbiakat további két nagy tömbre osztja. Megkülönbözteti a „*kényszerszármazott társulásokat*” — ilyennek tekinti a kamarákat, az iparegyesületeket —, s a tagok *szabad, önkéntes társulásait*. Az így képződő halmazon belül elkülöníti az *alkalmi* — pl. szoborbizottság — és a *nem alkalmi jellegű szabad társulásokat*. Ez utóbbiak értelmezésében az *egyesületek*.²⁶ Vizsgálatának gazdag tényanyagából önkényesen csak néhány, témánk vonatkozásában fontos számsort, táblázatot emelnék ki.

Az egyik az egyesületek Dobrovits Sándor idézett fogalomértelmezését tükröző kategorizálásán alapuló főbb csoportjainak területi megoszlásával kapcsolatos. (Lásd az I. táblázatot a 41. oldalon.)

E táblázatból kitűnik, hogy a százezer lakosra jutó egyesületek száma minden településtípusban alacsony. Különösen figyelemre méltó e tény Budapesten, az ország legiparosodottabb, legurbanizáltabb településén.²⁸

Vannak természetesen kivételek,²⁹ ám e megállapítás érvényessége akkor szembeötlő, ha városaink — köztük a főváros — adatait a tőlünk nyugatabbra eső országok adataival vetjük egybe. Míg Budapesten 100 ezer lakosra 165 egyesület jut, Bécsben — amely a harmincas években léptékét tekintve leginkább összehasonlítható fővárosunkkal — 251. Budapesten egyébként az említett évben 2236 egyesületet regisztráltak, míg Ausztria fővárosában 16 244-et.³⁰

Egyesületi típusonként természetesen van eltérés. A *vármegyékben* (ide sorolandók a nem törvényhatósági jogú városok és a községek integrált adatai)³¹ érzékelhetően és érthetően alacsonyabb a tudományos, az önszervező vagy érdekképviselői egyesületek száma, ugyanakkor viszonylag magas a 100 ezer lakosra jutó *társasköröké*. (Az összes egyesületek 32%-a.) Ezen körök egyébként már elnevezésük alapján is markánsan tükrözik ezen települések társadalmi, vallási tagozódását, egyes szocio-kulturális csoportok rendies elkülönültségét³²

Az egyesületek száma Magyarországon 1932-ben²⁷

Az egyesület jellege	Vármegyékben			Törvényhatósági jogú városokban			Budapesten			Összesen		
	szám	%-ban	100 ezer lakosra	szám	%-ban	100 ezer lakosra	szám	%-ban	100 ezer lakosra	szám	%-ban	100 ezer lakosra
I. Hazaifias	329	3,1	4,69	54	3,2	8,05	48	2,1	4,77	431	3,0	4,96
II. Vallásos	100	1,0	1,43	26	1,5	3,87	31	1,4	3,08	157	1,1	1,81
III. Bajtársi	159	1,5	2,27	130	7,7	19,23	208	9,3	20,67	397	3,5	5,72
IV. Kulturális	868	8,3	12,38	76	4,5	11,33	139	6,2	13,82	1 083	7,5	12,47
V. Művészeti, irodalmi	490	4,7	6,99	114	6,8	17,00	140	6,3	13,91	744	5,2	8,56
VI. Tudományos	16	0,1	0,23	13	0,8	1,94	73	3,3	7,26	102	0,7	1,17
VII. Sport	800	7,7	11,41	191	11,3	28,48	340	15,2	33,79	1 331	9,2	15,32
VIII. Jótékony	580	5,6	8,27	104	6,2	15,50	172	7,7	17,10	856	6,5	9,80
IX. Önszervező	1 015	9,7	14,48	152	9,0	22,66	222	9,9	22,06	1 389	9,7	15,99
X. Tarsaskörök	3 383	32,4	48,25	277	16,5	41,28	147	6,6	14,61	3 807	26,5	43,81
XI. Érdekképvi- seleti	1 295	12,4	18,47	471	28,0	70,22	585	26,1	58,14	2 035	16,4	27,06
XII. Egyéb	1 411	13,5	20,12	75	4,5	11,18	131	5,9	13,02	1 617	11,2	18,61
Összesen	10 446	100,0	148,99	1 683	100,0	250,74	2 236	100,0	222,23	14 365	100,0	165,33

II. táblázat

Az egyesületek százalékos megoszlása megalakulásuk éve szerint³⁴

Az egyesület jellege	1800	1801-1849	1850-1866	1867-1914	1915-1917	1918-1925	1926-1932	Összesen
I. Hazafias	-	-	-	4,2	-	54,1	41,7	100,0
II. Vallásos	-	-	6,4	45,2	-	25,8	22,6	100,0
III. Bajtársi	-	-	1,0	12,0	0,5	45,6	40,9	100,0
IV. Kulturális	-	1,4	0,7	36,7	2,2	18,7	40,3	100,0
V. Művészeti, irodalmi	-	2,1	2,9	31,4	0,7	30,7	32,2	100,0
VI. Tudományos	-	2,7	1,4	38,4	1,4	26,0	30,1	100,0
VII. Sport	0,3	0,3	0,9	34,1	1,2	24,7	38,5	100,0
VIII. Jótékony	-	2,3	2,9	52,3	0,6	25,0	16,9	100,0
IX. Önszegélyező	1,4	4,5	4,5	45,5	0,4	16,2	27,5	100,0
X. Társaskörök	-	0,7	0,7	43,5	-	26,5	28,6	100,0
XI. Érdekképviselői	0,2	0,9	0,7	43,9	1,5	28,2	24,6	100,0
XII. Egyéb	-	0,8	0,8	29,0	2,3	21,4	45,7	100,0
Összesen	0,2	1,3	1,5	37,1	1,1	27,4	31,4	100,0

III. táblázat

**A fővárosi egyesületek megszűlése az alapítás éve szerint³⁶
(1911–1932)**

Az egyesü- letek főbb- csoportjai	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	Össz.
I. Hazafias	-	-	-	-	-	-	-	3	4	9	3	3	1	-	3	5	2	4	2	6	1	-	46
II. Vallásos	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	2	1	-	-	2	-	1	2	-	3	1	-	15
III. Bajtársi	2	2	1	-	-	-	1	3	2	17	20	17	13	12	11	12	14	12	14	13	12	8	186
IV. Kultur-	1	5	2	4	1	1	1	-	-	2	5	4	5	6	4	11	11	4	6	11	7	6	97
V. Művésze- ti, irodalmi	-	-	1	1	-	1	-	-	1	4	8	9	4	10	7	7	8	9	5	7	5	4	91
VI. Tudomá- nyos	1	1	2	-	1	-	-	-	-	1	2	6	1	6	3	-	3	6	4	1	5	3	46
VII. Sport	6	22	11	1	-	2	2	3	6	7	13	8	6	18	23	22	23	16	27	16	18	9	259
VIII. Jóté- kony	2	3	3	2	-	-	1	11	1	5	2	4	2	14	4	4	10	6	4	1	2	2	83
IX. Önszegé- lyező	3	2	2	-	-	-	1	3	2	5	4	5	6	4	7	8	4	14	13	5	9	8	105
X. Társas, körök	4	-	3	3	-	-	-	1	3	4	3	9	7	6	6	6	2	3	10	8	7	6	91
XI. Érdek- képviseleti	12	10	10	3	-	1	8	11	27	47	18	17	15	15	15	16	25	22	18	14	29	20	353
XII. Egyéb képviseletek	2	3	4	-	-	2	1	-	1	2	3	3	5	7	7	12	8	8	6	6	11	9	100
Összesen	33	48	39	14	2	7	15	36	47	105	83	86	65	98	92	103	111	106	109	91	107	75	1472

Érdekes tanulságokat kínál, s még markánsabban figyelmeztet bizonyos tendenciákra, ha az egyesületek adatait alapításuk éve szerint vetjük össze. E vonatkozásban csak fővárosi adatokkal rendelkezünk, de mert számos egyesület anya- és fiókegyesületből állt, és az anyaegyesületek — országos központok székhelyei — már akkor a fővárosban voltak,³³ az idézett számokból általános következtetések vonhatók le. (Lásd a II. táblázatot a 42. oldalon.)

E táblázat jól jelzi a ciklikusságot, az egyesületi típusok eltérő dinamikájú fejlődését. Az első sűrűsödési pont 1825–1840. Ezen években jelentős köztestületek mellett — mint például a *Magyar Tudományos Akadémia* — olyan polgárosodást megalapozó intézmények jönnek létre a civil szférában, mint az *Országos Magyar Gazdasági Egyesülés*, a *Magyar Lovaregylet*, a *Budapesti Királyi Orvosegyesület*, a *Nemzeti Zenede Egyesület* vagy a *Kisfaludi Társaság*. Az 1840-es évek elején még e dinamika fejeződik ki az *Országos Iparegyesület* vagy a *Királyi Magyar Természettudományi Társulat* megalakításában.³⁵

Újabb, viszonylag erőteljesebb növekedés figyelhető meg a dualizmus éveiben. Különösen az iparosodás felgyorsulását követően jöttek létre nagyobb számban művészeti-, tudományos-, jótékony- és önszolgáló egyesületek, érdekképviselői szervezetek, ám a történelmi Magyarország léptékeit, a főváros lakosainak növekedési ütemét tekintve e számok is az erezttség, a gyökérzet ritkaságára figyelmeztetnek.

Minőséginek nevezhető ugrás következik be viszont 1920–1932 között. Ha a viszonyszámok mellett az abszolút számokat is figyelembe vesszük, e tény még szembeötlőbb. (Lásd a III. táblázatot a 43. oldalon.)

A megalakított egyesületek száma a korábbi két évtizedhez viszonyítva megháromszorozódik, és megközelíti az ezret. A dinamika növekedése mellett szembeötlő fejlődésbeli aránytalanságokat tükröz a növekmény egyesületi típusok szerinti megoszlása. Az „ugrást” ugyanis az érdekképviselői egyesületek mellett mindenekelőtt a bajtársi és hazafias egyesületek,³⁷ valamint a sportegyesületek növekedése idézi elő.

E ténynek van témánk szempontjából is megfontolandó tanulsága. A hazafias, bajtársi egyesületek és részben a sportegyesületek paramilitáris jellegének erősödésére gondolunk. E tény a hadsereg létszámának békeszerződésben előírt korlátozásai is magyarázzák. (A bajtársi egyesületek többsége például 1920–1924 között alakult.) Jelképrendszerük, szervezeti kötöttségeik ugyanakkor erőteljes rendies jelleget mutatnak, nem egy közülük inkább a refeudalizáció, semmint a polgári értékek, érintkezési formák meghonosítását szolgálják.³⁸

Pozitív fejleménynek tekinthető és nyilván összefügg a klebelsbergi kultúrpolitika törekvéseivel, a kultúr-, művészeti, irodalmi, valamint tudományos egyesületek abszolút számokban nem túl magas, s az idézett egyesületi típusokhoz viszonyítva kisebb dinamikájú, a korábbi évek átlagához viszonyítva mégis erőteljesebb növekedése.

Csak tendenciákat jelezhattünk. Az önkényesen kiemelt táblázatok, adattöredékek általános következtetések levonásához nem szolgálnak kellő alapul. De arra alkalmasak, hogy az egyesületek teljes körét áttekintve kijelentsük: a társadalmi élet számos szelvényében létrejöttek a polgárosodást elősegítő, az önszerveződés számára kereteket biztosító egyesületek. Ugyanakkor ezek területi megoszlása, kiterjedtsége nem kellően arányos; a törvényi szabályozás is sok vonatkozásban gátolta, hogy gyökérzetük megszokasodjon és az etatista törekvésekkel, a paternalizmus szellemiségével szemben létrejöjjön egy erős civil szféra. Mindez a polgárosodás magyarországi jellegzetességeivel függ össze, annak kísérő tünete.

Egyesületek pártállamban és demokráciában

Az egyesületi élet 1945–1949 közötti fejlődése, elsorvasztása, lefejezése érdemben feldolgozatlan. Itt csak jelezhetjük: a Magyar Országos Levéltár címjegyzékében 6448 féle egyesület neve szerepel.³⁹ Ezek megoszlása a levéltár csoportosítása szerint a következő: kényszertársas jellegű, korporációs egyesületek (494); kulturális jellegű egyesületek (704); társadalmi egyesületek (1296); biztosító jellegű egyesületek (335); szakmai jellegű egyesületek (600); karitatív jellegű egyesületek (400); vallásos jellegű egyesületek (450); ifjúsági egyesületek (500); vadásztársaságok (1480); állatvédő, állattenyésztő egyesületek, (405); kiségyházak, nem „bevett” vallású közösségek(!), egyesületek (50).

A levéltári forrásanyagok rendezetlensége okán még ezen számok is csak becsült számoknak tekinthetők. Továbbá a kategorizálás esetleges, a típusok nem világos értékszempontok szerint lettek elhatárolva. (A kulturális jellegű egyesületek között szerepelnek az öntevékeny egyesületek, irodalmi-tudományos társaságok és a külügyi társaságok; a kiségyházak, nem bevett vallású közösségeket az egyesületek közé sorolják a szabadkőműves páholyokkal együtt).

Ezen anyag módszeres feldolgozása témánk vonatkozásában is több fontos tanulsággal szolgálna. Egyrészt képet alkothatnánk arról, hogy 1945-öt követően milyen egyesületek nem alakultak újjá, milyen politikai praktikák segítségével minősítették reakciónak, oszlatták fel vagy sorvasztották el a „konzervatív” egyesületek sorát, illetve, hogy milyen új

egyesületek szerveződtek. Ez utóbbi adat nemcsak azon kérdés megválaszolását segítené, hogy az 1945–1947 közötti évek korlátozott pluralizmusa társult-e, s milyen dinamikával új egyesületi hálózatok létrejöttével, de fontos adalékokkal szolgálhat azon tétel bizonyításához, hogy a szovjet típusú államszocializmus bevezetése *minden* hazai, demokratikus, szocialista kezdeményt is elsorvasztott (Nemzeti Segély, NÉKOSZ, DOKOSZ). S nemcsak az újonnan alakultakat, hanem a nagy múltú szakmai érdekvédelmi szervezeteket, szociális egyesületeket is.

S e vonatkozásban a megszüntetés és az átszervezés módzatai egyaránt tanulságokat kínálnak. A SZOT vagy az ágazati szakszervezetek demokratikus *centralizmus*a is elapasztja az érdemi érdekvédelmet, az autonóm döntés lehetőségeit, és megfosztja ezen — esetleg nevükben változtatlan — szervezeteket attól, hogy tagjaik szuverén elhatározásának megfelelően cselekedjenek, hogy önállóan alakítsák tevékenységük formáit és területeit.

Végül a megszüntetett egyesületek teljes címtára és dokumentumanyaga arra is lehetőséget biztosítana, hogy vizsgálható legyen: az egyesületek szabad alapításának feltételeit biztosító 1989. évi törvény megszületését követően, élve a történelem adta lehetőségekkel, mely egyesületek, egyesületi típusok *szerveződtek újra* tartósan vagy kérészéletűen. A szükségletek újrafogalmazása, a hagyományok erőssége, a megújulás készségének megléte vagy hiánya is adalék ahhoz a vitához, amely a civil mozgalmak létével, gyökerezettségével kapcsolatos.

Több forrás és tanulmány áll rendelkezésünkre a rendszerváltozást megelőző fél évtized, de különösen az 1990 utáni egyesületek alapításával és létformáikkal kapcsolatban.⁴⁰ Ezek érdemi elemzésére sem vállalkozhatunk. Egyetlen kérdésre összpontosítjuk figyelmünket: valóban követte-e a nagy pezsgés időszakát a hanyatlás korszaka, vagy csak funkcióváltás következett be, és valós társadalmi szükségletekre válaszolva megkezdődött a pártpolitikától, a profittermeléستől — a lehetőségek határain belül — függetlenedő civil szféra kiépülése.

Már említettük: az egypártrendszer feltételei között politikai, belbiztonsági, pénzügyi korlátok csökkentették a mozgástereket. Ez a helyzet a politikai rendszer erodálásával párhuzamosan részben módosul: 1985 után már mutatkoznak a változás jelei. Ezek még nem hoznak minőségi változást, s többségük vélhetően a civil társadalom ideológiájának ösztönző hatásától is érintetlen, de céljaikban, tevékenységükben — ha lokális keretek között is — kifejeződik az *önmeghatározás*, a helyi párt- és állami hatalmasságoktól való *függetlenedés* igénye. Jól tükrözik ezt az alábbi számsorok:

IV. táblázat

Az egyesületek és a tagok száma jelleg szerint⁴¹

Az egyesület jellege	Az egyesületek száma			Az egyesületi tagok száma (ezer fő)		
	1970	1982	1989	1970	1982	1989
Tudományos	99	119	123	132	276	262
Művészeti, kulturális, városvédő	14	90	616	6	42	119
Sport	4575	3013	3066	1149	720	541
Vadász	734	740	886	22	31	42
Horgász	371	649	788	93	239	267
Tűzoltó	2705	1481	1356	94	57	46
Biztosító, önszegélyező	9	12	19	323	329	461
Állattenyésztő (állatbarát)	328	295	316	27	28	34
Egyéb	51	126	1344	325	583	1207
Ebből:						
- Környezetvédő	-	-	75	-	-	39
- Egészségügyi	-	-	62	-	-	63
- Szabadidős (hobby)	-	-	93	-	-	135
- Diáksport	-	-	274	-	-	97
- Sportegyesület baráti köre	-	-	198	-	-	27
- Ifjúsági	-	-	55	-	-	4
- Iskolai (diák)	-	-	105	-	-	20
- Humán	-	-	116	-	-	85
- Nyugdíjas	-	-	38	-	-	8
- Gazdasági (szakmai) érdekképviselői	-	-	161	-	-	693
- Vallási	-	-	23	-	-	4
Összesen	8886	6570	8514	2171	2305	2979

Mint látható, nem az egyesületek száma, hanem *típusa* módosult: 1987–1989 között a művészeti, városvédő, kulturális egyesületek száma közel meghétszereződött, s megtízszereződött az egyéb, jellegzetesen öntevékeny egyesületek száma és taglétszáma (a környezetvédő, a humán, a nyugdíjas, a gazdasági [szakmai] érdekképviselői egyesületeké).

Annak a pezsgésnek, amelyet Arató András jelzett e folyamatok bázisául, háttéréül szolgáltak, jöllehet többségük programjában — ha volt — a *másság* igénye lokális, szakmai célkitűzésekben s azok nyelvezetében fejeződött vagy fejeződhetett ki. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az egyesületek többségénél — több mint kétharmadánál — a tagok száma száz fő alatt van.⁴²

1990 után ugyanakkor *nem tört meg* az egyesületalapítás lendülete, és a tagok létszáma is *egyenletesen* emelkedett. Utalnunk kell azonban

egy, a folyamat jellegét befolyásoló minőségi változásra. Okai összetettek, érdemi elemzésünk e keretek között nem lehet feladatunk. Tény, hogy a mindenható állam meggyengülése, a gazdaság szerkezetének átalakulása elkerülhetetlenné tette az egyesületi lét és a szociális (szociálpolitikai) tevékenység új alapokra helyezését, vagy legalábbis a több lábon állás feltételeinek megteremtését. E folyamat a politikai megújulás, a gazdasági instabilitás körülményei között valósult meg:⁴³ az állam olyan területekről is kivonult, ahol támogatása még nélkülözhetetlen; erős polgárság hiánya, a középrétegek gazdasági pozícióinak meggyengülése pedig beszűkítette a mecenatúra forrásait. Vélhetően e körülmény magyarázza az 1989–1994 közötti időszakban — ezen évekről állnak rendelkezésre átfogó anyagok — az alapítványok robbanásszerű elterjedését:⁴⁴ míg 1989-ben 400, 1994-ben 14 216 alapítvány működött, az egyesületek száma 8396-ról 26 107-re növekedett, és az egyesületi tagok száma is dinamikusan emelkedett. A KSH becsült adatai szerint az egyesületi tagok száma az 1989. évi 5 millió 279 ezerről 1994-re 5 millió 517 ezerre nőtt, igaz az egyesületek átlagos létszáma 350-ről 243-ra csökkent.⁴⁵

Tevékenységi csoportok szerint is markáns az elmozdulás. A társadalmi szükségletekkel összhangban a szociális ellátás és az egészségügy szférájában, illetve a szabadidő, hobbi jellegű egyesületek növekedése a legerőteljesebb. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy bár abszolút számuk és a százalékos részesedésük nem ily magas, a politikai jellegű társadalmi egyesületek taglétszáma megközelíti a negyedmilliót. (Átlagos taglétszámuk 243).⁴⁶

E folyamatok — amelyet a hivatkozott értékes vizsgálat még sokfelé ágaztat — egyértelműen tanúskodnak arról, hogy *csak* a civil mozgalmak meghatározott kategóriái oldódtak fel a politika világában; a társadalmi önszerveződés kezdeményei más alakzatokban *tovább élnek, megsokasodtak*. Ez akkor is igaz, ha a szociológiai valóság a statisztikai tényesorok által rögzíthető folyamatoknál bonyolultabb, konfúzabb, ellentmondásosabb. Ezen ellentmondások egyik kifejezője, hogy e szféra szereplői keresik identitásukat. Ez nem csak a mozgalmak elnevezésében jut kifejezésre, de abban is, hogy egyértelműbben kívánják meghatározni viszonyukat az államhoz, a politikai pártokhoz, a gazdasági élet szereplőihöz. A jelen helyzet még nem feloldott ellentmondása ugyanis, hogy a forráshiány működésképtelenséget eredményez, a gazdasági függőség pedig korlátozhatja az önállóságot.

A civil társadalom fogalmának „karrierje” lehetett kordivat; e fogalom az átalakuló társadalmi térben és időben változó, ám *valós* szükségleteket jelölt és jelöl. Korábban a plurális rendszer kiépülését volt hivatott elősegíteni; most a többpártrendszer feltételei között a társadalmi mozgalom non-profit vállalkozásként, alapítványként, civil mozgalomként segíti-ösztönzi az emberi kapcsolatok és a nyilvánosság finomabb szöveteinek kifejlődését, gazdagodását.

- 1 Kende Péter: *Politikai kultúra, civil társadalom, elit*. In: *Mi a politika*. Szerk.: Gyurgyák János. Századvég, 1994.
- 2 Arató András: *Forradalom, civil társadalom és demokrácia Kelet-Európában*. Mozgó Világ, 1990, 8. 11.
- 3 Michnik, A.: *The New Evolutions*. In: *Letters from Prison*. Berkeley Univ. of. Coll. Press. Ost. D. 1990.
- 4 A pártállam destabilizálása természetesen e mozgalmak alapvető célkitűzése volt, de programjaikban az említett történelmi tapasztalatok okán a Szovjetunió geopolitikai érdekeit manifesztan nem kívánták megsérteni.
- 5 E mozgalmak történetéről lásd: Arató András: *Civil társadalom Lengyelországban és Magyarországon*. Politikatudományi Szemle. 1992, 2. 53–80.
- 6 A hatalom ennek tudatában kombinálta a korlátozott tiltó-megtorló és a feszültségoldó ellenlépéseket. E szempontból tipikus a Szegényeket Támogató Akció (SZETA) története. Esetében a tiltás, megtorlás társult a „halmozottan hátrányos helyzetű rétegekkel” foglalkozó kutatások bevezetésével, az állami szociálpolitika intézményesítésével. (Beszélő beszélgetés a SZETA kezdeményezőivel. Beszélő 12. sz. In: *Beszélő Összkiadás*. AB Beszélő Kiadó, 1984–87. 102–112.)
- 7 Michnik, A.: *Solidarity and the Politics of Anti Politics*. Philadelphia, Temple University Press 1990; Arató András: *Civil társadalom Lengyelországban és Magyarországon*. Politikatudományi Szemle. 1992, 2. 56–67; Az autonómia kis szigeteiről lásd Woicki, K.: *The Reconstruction of Society Telos* (Vol 47.) Spring 98–104.
- 8 A fogalom kritikai elemzését adja a lengyel tapasztalatok alapján Staniski, Ludviga: *Poland's Self-Limiting Revolution*. Drinceton 1983; A magyar ellenzék feladatairól Kis János: *Gondolatok a közeli jövőről*. Beszélő 3. sz. In: *Beszélő Összkiadás*. AB Beszélő Kiadó, 1981–84. I. k. 115–122.
- 9 Gergely B. András: *Az állam rovtalanításának idején*. Liget. 1990, 2.
- 10 E folyamatokat részletesen jellemzi s a folyamatban szerepet játszó mozgalmak tipológiáját adja Stumpf István: *Pártosodás*. In: *Magyarország politikai évkönyve 1990*.
- 11 A törvény keletkezésének körülményeiről és jelentőségéről lásd Halmai Gábor: *Az egyesülés szabadsága. Az egyesületi jog története*. Budapest, 1990. Az egyesületi jogról szóló 1989. évi II. törvény teljes szövegét a miniszteri kiegészítésekkel, indokolásokkal és a Legfelsőbb Bíróság Kollégiumának értelmező állásfoglalásait közli: *Társadalmi szervezetek, alapítványok 1977*. (Összeállította és a bevezetőt írta Petrik Ferenc.) Budapest, 1977.
- 12 Arató András: *Civil társadalom Lengyelországban és Magyarországon* i. m. 55.
- 13 Arató András uo. Lásd továbbá Fricz Tamás: *Allam, közvetítés, társadalom*. Budapest, 1990.
- 14 Arató András uo.
- 15 Szűcs Jenő: *Vázlat Európa három történelmi régiójáról*. Budapest, 1983; Kulcsár Kálmán: *Modernizáció és jog*. Budapest, 1989.
- 16 Itt csak a legfontosabb statisztikai forrásanyagokat említjük: *Magyarország különböző egyletei*. Statisztikai Közlemények. A hazai állapotok ismeretének előmozdítására. Budapest, 1862; *Magyarország egyletei és társulatai 1878-ban*. Hivatalos Statisztikai Közlemények. Országos Magyar Királyi Statisztikai Hivatal

- 1879; Vargha Gyula (szerk.) *Magyarország egyletei és társulatai 1878-ban*. Hivatalos Statisztikai Közlemények. OMKSH 1880; Reisz László: *Egyletek a dualizmus kori Magyarországon*. Statisztikai Szemle 1988, 1. 930–946; Dobrovits Sándor: *Magyarország egyesületeinek statisztikája*. Magyar Statisztikai Szemle 1935. 23–27; *Egysületek Magyarországon 1970*. KSH Budapest, 1972; *Egysületek Magyarországon 1982*. KSH 1984; *Egysületek Magyarországon 1989*. KSH Budapest, 1990. *Társadalmi szervezetek 1991-ben Magyarországon*. KSH Budapest, 1993. Ezeken kívül igen sok egyesületi évkönyv, címtár is rendelkezésre áll.
- 17 *Magyar alkotmánytörténet*. Szerk.: Mezey Barna. Osiris, Budapest, 1995. 217.
- 18 Kmetty Károly: *Magyar Közjog*. Budapest, (6. kiad.) 125.
- 19 Kmetty Károly uo.
- 20 Petrik Ferenc: *Társadalmi szervezetek, alapítványok 1997*. Bevezető. Budapest, 1977. 1.
- 21 Így az 1868. XXXV. tc. a tanítóegysületekről; az 1884. VII. tc. az ipartársulatokról, a kereskedő és iparegysületekről; az 1921. LIII. tc., valamint az 1925. III. tc. a sportegysületekről rendelkezik.
- 22 Az 1868. évi XLIV. tc. 26. §-a szerint az egysületek nyelvét az alapítók határozzák meg; az 1869. évi IV. tc. 11. §-a a bírának, az 1871. évi XXXIII. tc. pedig az ügyszség tagjainak tiltja meg a politikai vagy munkáegysületekben való részvételt. (Az egysületi jog fejlődése. In: Dobrovits Sándor: *Budapest egysületei*. Statisztikai Közlemények. Szerk.: Illyefalvy Lajos. Budapest, 1936. 8.)
- 23 *Magyar alkotmánytörténet* i. m. 217.
- 24 Egysülesi és gyülekezési szabadságról szóló 1919:3. htv. E törvényt már az első ellenforradalmi kormány hatályon kívül helyezte. 5084/1919. M. E. rendelet.
- 25 Dobrovits Sándor: *Budapest egysületei*. Statisztikai Közlemények. Szerk.: Illyefalvy Lajos. Budapest, 1936.
- 26 Dobrovits Sándor i. m.
- 27 Dobrovits Sándor i. m. A 14 365 működő egysület a táblázatból kitetszően a sportegysületek adatait is tartalmazza. Dobrovits összehasonlító elemzéseire felhasználja saját másik tanulmányának adatbázisát; lásd Dobrovits Sándor: *Magyarország egysületeinek statisztikája*. Hivatalos Statisztikai Közlemények. Magyar Statisztikai Szemle 1935, 1.
- 28 Míg a hazai törvényhatósági jogú városokban 100 ezer lakosra átlagosan 251 egysület jut, a fővárosban 165.
- 29 Ezen eltéréseket mennyiségi mutatók alapján jól rögzíti a Művelődéskutató Intézet által 1988-ban Poór Edit szerkesztésében közreadott *Magyarországi egysületek címtára a reformkortól 1945-ig* című 3 kötetes kiadvány.
- 30 Dobrovits Sándor i. m. 46.
- 31 A magyar közigazgatási jog a legjelentősebb városokat — szám szerint 25-öt — nem rendelte alá a vármegyéknek, hanem törvényhatósági joggal ruházta fel őket. (1870: 42. tc.)
- 32 Csak szemléltetésként: Abonyban 34 társadalmi egysület működött. Ebből 10 társaskör. A Társalgási Egyslet (alapítva 1867, feloszlata 1944); Első Népkör (1872–1948); Katolikus Olvasókör (1873–1948); Népkör (1888?); Függelenségi 48-as kör (1893–?); Munkáegyslet (1894–?); Gazdakör (1914–1948); Keresztény Polgári Kör (1922–1946); Református Népkör (1928–1948). (Magyarországi egysületek címtára 2. köt. 670–671.)

- 33 1932-ben Budapesten 168, vidéken 14 anyaegyesület működött. A budapesti székhelyű anyaegyesületek fővárosi fiókjainak (tagszervezeteinek) száma 1932-ben 251, vidéki fiókjainak száma 3510 volt, míg a vidéki városokban működő anyaegyesületnek a fővárosban 3, vidéken 120 fiókjuk volt. (Dobrovits i. m. 50.)
- 34 Dobrovits Sándor i. m. 43. Dobrovits a történelmi folyamat dokumentálásakor hasznosítja az 1862. évi teljeskörű felvételét (*Magyarország különböző egyletei. Statisztikai Közlemények* 1862), illetve az 1878. évig a változásokat rögzítő felvételt (*Magyarország egyletei és társulatai 1878-ban. Hivatalos Statisztikai Közlemények*. KSH Budapest, 1880). További számításai az 1932-es felvétnél az alapítási évre vonatkozó kérdésére adott válaszokon alapulnak. (Dobrovits Sándor i. m. 39–40.)
- 35 Dobrovits Sándor i. m. 41.
- 36 Dobrovits Sándor i. m. 39.
- 37 A hazafias és bajtársi egyesületeket rokon jellemzőik okán összevontuk. (Dobrovits Sándor i. m. 39.) A hazafias egyesületek közül egyébként 23, a bajtársi egyesületek közül 45 országos, tehát fiókegyesületekkel rendelkező. (Dobrovits Sándor i. m. 53.)
- 38 Tanulmányos e szempontból a „Csaba” társadalmi és sportegyesület, az Ébredő Magyarok, A férfiak Szövetsége, a Szövetség ereklYES Országzászló Nagybizottság, Turán Vadászok Országos Szövetség vagy a Magyar Országos Véderő Egylet alapszabályainak szemantikai készletet tanulmányozni.
- 39 A Magyar Országos Levéltár címkatalógusa 8000 címet tartalmaz. Néhány egyesület azonban több csoportban szerepel. Ezek kiszűrését követően adódik 6448-as szám. Molnár Szilárd: *A társadalmi egyesületek csoportba sorolhatóságáról*. Kézirat. A téma kutatását jelentősen segíthetik az egyesületek történetét feldolgozó monográfiák. Példaként utalunk Balogh Margit: *A KALOT története (1935–1946)* című, 1991-ben megvédett kandidátusi értekezésének megfelelő fejezeteire. Az értekezés a felosztással kapcsolatos machinációk története szempontjából is fontos tanulságokat közöl.
- 40 *Egyesületi címtár*. Szerk. Harsányi Sándor és Kirschner Péter. Nonprofit Kutatócsoport. Budapest, 1992; *Magyar alapítványok 1992*. Szerk.: Gyergyai Ildikó. Nonprofit Alapítvány. Budapest, 1992; *Társadalmi egyesületek 1989*. KSH Budapest, 1992; *Nonprofit szervezetek Magyarországon 1994*. Társadalomstatistikai Közlemények N(Profit)N Budapest, 1996.
- 41 *Egyesületi címtár*. Szerk.: Harsányi László, Kirschner Péter. Nonprofit Kutatócsoport. Budapest, 1992. 10.
- 42 *Egyesületi címtár*. I. m. 12. 1. sz. táblázat
- 43 E kérdésről lásd Czákó Ágnes–Harsányi László–Kuti Éva–Vajda Ágnes: *KSH és Nonprofit Kutatócsoport*. Budapest, 1995.
- 44 Már a Gyergyai Ildikó szerkesztette *Magyar alapítványok 1992* című kiadvány (Nonprofit Alapítvány. Budapest, 1992.) 7572 alapítványt tartott nyilván 6 főcsoportba, 25 alcsoportba, 160 kategóriába rendezve azokat (i. m. 58.) Az alapítvány létrehozásáról az 1987. évi 11. trv. rendelkezett. Ezt módosította az 1990. évi 1. törvény és az 1993. évi XCII. törvény. (Lásd Társadalmi szervezetek, alapítványok 1992. i. m. 141.)
- 45 *Nonprofit szervezetek Magyarországon* i. m. 45.
- 46 *Nonprofit szervezetek Magyarországon* i. m. 47.

Az alkotmányos értékrend követelménye

Kulcsár Kálmán akadémikus nagyívű, az elméleti fejtegetésekre fogékony közönség számára könnyen érthető elemzése a magyar politikai rendszer jelenbeni nehézségeiről további gondolatokat indíthat el. (Vö. e kötetben a 11–31. oldalakon) Két megállapításához rögtön csatlakozni szeretnék: az egyik, hogy az 1989-ben meghatározott és azóta néhány részében novellált magyar alkotmány alkalmas arra, hogy egy demokratikus jogállam működési kiindulópontja legyen, azaz hazánkban lerakták a demokratikus jogállam tárgyi (pozitív) jogi alapját, még ha szabályrendszerének finomítására bőven van is lehetőség, sőt szükség. A másik megállapítás az, hogy a politikai erőkből hiányzik az a minimális lojalitás, amely a demokratikus berendezkedés működéséhez elengedhetetlen. Egyetértek vele abban, hogy e szempontból éppoly zavaró a keresztény és/vagy nemzeti elvekre épülő ún. konzervatív pártok „időnként gátlástalan radikalizmusa”, mint a liberális polgárosodást képviselők türelmetlensége, kirekesztő magatartása, vagy a magukat szociáldemokratának vallók koncepciótlansága a társadalmi szolidaritást tükröző szociális rendszerek kialakítására. Magyarán, a sokat dicsért és hirdetett „értékpluralizmusnak” sikerült a társadalom erőit minden szükséges egyetértéstől, így az együttműködés esélyétől is megfosztani. A demokratikus jogállam alanyi feltételei nincsenek meg, sőt talán kialakulóban sincsenek: „a nemzet politikai erői történelmünk e legnehezebb, de mégis sikerrel kecsegtető időszakában képtelenek az együttes cselekvésre”.

Mi a demokratikus jogállam?

Mi lehet annak az egyetértésnek alapja, amit *Kulcsár Kálmán* a kibontakozás elengedhetetlen feltételének tart? Álláspontom szerint az az alkotmány, amely ha felülről kezdeményezve is jött létre 1989-ben, de legitimitációt nyert az azt követő választáson, s a maga demokratikus jogállami posztulátumával a politikai mozgástér határait megszabja, lehetőségeit meg is nyitja, de körül is határolja. A demokratikus jogállam erkölcsi tartalmú fogalom: alapvető hiba

lenne formáljogi értelemben, jogpozitivista szemlélettel alkalmazni. A demokratikus jogállam erkölcsi tartalmú fogalom- és normarendszer,¹ erkölcsi érték pedig nem kényszeríthető rá senkire, az erkölcsi értéket a kényszer megsemmisíti. Így elsődleges követelménye e tárgyi rend alanyi megvalósulásának annak szabad, önkéntes, tudatos elfogadása, az érte való kiállás, áldozatvállalás.

Tudatos elfogadása csak annak lehetséges, amit ismerünk. Hosszú évtizedek nemzedékei nőttek fel anélkül, hogy akár a demokrácia, akár a jogállamiság valódi tartalmát megismerték volna. Torz képet kaphattak csupán ezekről az értékekről, elriasztó, a hivatalosan hangoztatott formában hazug képet. Nem csoda, ha — részben azok szájából, akik e fogalmakat torzítva terjesztették, alkalmazták — maguk a kifejezések sem kapnak hitelt, fogadtatásuk gyanakvással övezett. Maga az alkotmány — évtizedeken át még a jogászok által is komolyan alig vett, kirakatnak, cégérnek tartott alaptörvényünk² — hiába változott meg csaknem minden betűjében. Nem vált vérünnké, nem tartjuk sajátunknak. A benne foglalt rendért ma bizonyonnyal nem halnának meg százával a haza fiai.

Pedig nincs más út a kibontakozásra, csak a demokratikus jogállam útja. Tisztáznunk kell, elsősorban nekünk, az elmélet embereinek, a jogot hivatásszerűn művelőknek, mit is jelent a két fogalom külön-külön, és mit várhat el elengedhetetlenül minden politikai erőtől, minden felelős szabad polgártól e vonatkozásban a társadalom. Tisztáznunk kell, hogy az erkölcsi értékek lehetnek szabad döntés kérdései, sőt csakis azok lehetnek, s ezek értéksorrendjében, értéktartalmában lehetnek eltérő nézetek a társadalomban vallás, világnézet, meggyőződés szerint — s hogy e meggyőződések szabadsága a jogállamiság elengedhetetlen alapértéke —, ámde a demokratikus jogállam működéséhez bizonyos alapértékekben szükséges egyetérteni. Ezek elfogadása mindenkitől elvárt, szabad értékkövetésük a társadalom együttműködésének alapfeltétele.³

A jogállam pillérei

Legalitás és legitimitás

A demokratikus jogállamiság két alappillére a legalitás és a legitimitás. A társadalom politikai mozgásterét a *legalitás*, a törvényes formális jogrend meghatározza:⁴ csak az a törekvés elfogadható, csak az a politikai akarat érvényesülhet, amely betartja a formális jog szabta biztosítékok rendjét. A szabályos formák között hozott jogszabály mindaddig érvényes, amíg a jogrend útján meg nem változik. A magánfelek közti megállapodás törvé-

nyes rendje ugyancsak betartandó, egyoldalúan kötelezettségtől törvényes alap nélkül nem lehet szabadulni.

Sokan támadják ezt a formális jogossági szemléletet. Vitatják érték-tartalmát. Az igazságosságot kérik rajta számon.⁵ Két lényeges és tudatosítandó választ kell adnunk az ellenvetésre. Az egyik, hogy a jogrend (mert nem képes rá) nem biztosít abszolút igazságot, csupán igazságos (egyenlő és méltányos) jogszolgáltatást. A másik, hogy a formai legalitás által hordozott és biztosított érték *nem az igazság, hanem a jogbiztonság*, ami nélkül a társadalom nem tud békében élni, s amelynek biztosítása viszont az állam kötelessége.

A demokrácia alapjaihoz elengedhetetlen a *legitimitás* követelménye. A legalitás külső, formai biztosítóka a jogállamnak, a legitimitás belső, tartalmi biztosítóka.⁶ Lényege szerint a hatalomnak felhatalmazáson kell nyugodnia, amit mindazoktól nyert, akikre a hatalom feladatköre és irányító szerepe kiterjed: quod omnes tangit, ab omnibus approbetur, azaz amely mindenkit érint, s amelyet mindenki elfogad. E meghatalmazás tényét a formális jog által biztosított rend szerint megvalósuló átruházás adja. Ehhez hozzátartozik, hogy a hatalmat vállalóról minden kívánt információt meg kell adni azoknak, akik a felhatalmazásról döntenek. Hozzátartozik a hatalommal felruházandó(k) képességeiről és feladat- (szerep-) felfogásáról való részletes tájékoztatás is. Hozzátartozik továbbá az ezzel kapcsolatos jelölés szabadsága, a véleménycserék lehetősége, ennek során minden egyes érdekelt egyén vagy csoport szabad véleménynyilvánításának biztosítása, érdeklődéssel és tisztelettel fogadása. Ezen előkészületek után hozzátartozik még a szabályosan egyeztetett vélemények alapján a többségi döntés jóhiszemű elfogadása a kisebbség részéről. A legitim módon megállapított programokkal való lojális együttműködés is idetartozik. Végül e legitimitás elengedhetetlen feltétele a kapott hatalom felhasználásáról történő folyamatos beszámolás és annak lejártá után a vele való elszámolás: a választók joga a tőlük kapott hatalom és az általuk meghatározott program ellenőrzésére.

Az egyén szabadsága

A jogállam adta biztonság rendjén bontakozhat ki az egyén *szabadsága*. A polgári forradalmak hajnalán ezt tekintették a demokratikus jogállam legfőbb vívmányának, ezért lelkesedett már a magyar rendi társadalom is. „Szabadság, itten hordozák véres zászlóidat” mondja nemzeti *Szózatunk*. Milyen kifejező (és milyen idegen) Petőfi Sándor verse a mai generációk fülének: *Fázunk és éhezünk, átlőve oldalunk. Részünk minden nyomor...*

De szabadok vagyunk! Tudja a mi társadalmunk a szinte hihetetlen módon ölébe hullott szabadságát, értékmegvalósító lehetőségét, esélyét önsorsa rendezésére felfogni, értékelni? Vagy visszavágyik a rabság húsos fazekai mellé, a kényszer diktátumának biztonságába, félve a nem remélt szabadság *felelősség* oldalától?!⁷

A szabadság minden valódi érték előfeltétele. Az ember csak szabadon valósíthat meg erkölcsi értéket. Bizonyos szabad döntés szükségeltetik a szellemi értékek megteremtéséhez, elsajátításához is. Csupán az alsóbbrendű anyagi értékek adhatók át veszteség nélkül kézzől kézre, de még ezek megszerzése, megvalósítása is nagyobb örömmel jár, ha teremtő, becsületes munka, alkotó erőfeszítés eredményei.

A szabadság azonban felelősséggel jár. A felelősség pedig terhes a hozzá nem szokott ember számára. Megkeseredik tőle az édesség, amelyből szívesen nyalakodnék, de amelyet nem vállal minden következményével. Olyanok vagyunk, mint Arany János irónikus meglátása szerint a kiegyezés utáni ifjú nemzedék, amely elutasította a haza bölcse kínálta erkölcsi tartást, csak a kiegyezés gyümölcséből torkoskodott volna:

*Deák Ferenc, megélünk mi kend nélkül
Kívánjuk a szabadságot — rend nélkül!*

Nem vették észre, hogy a kívánt szabadság e rendetlen módja szabadoság, káosz, szakadék felé visz: az apák ették a szőlőt, de a fiak fogá vásott belé. Megjött e sokféle húzó, rendetlen és felelőtlen szabadoság történelmi börtje, és a szakadékból, ahová sodorták a nemzet szekerét fél század alatt könnyelműn, vakon, nem szabadultunk ki máig sem.

Társadalmi és egyéni igazságosság

Önkéntes jogkövetés, biztonság és szabadság mellett az *igazságosság* a negyedik közéleti érték, ami nélkül nem működik a jogállam. A formalizált és tartalma szerint keresett, a kinek-kinek magáét megadó és más körét nem sértő, önmagától tisztességet követelő igazság! Az őszinte önismeret, a magunkkal szembeni szigorú mérték, a mások megértésére törekvő, a gyöngét nem elvető és megtipró, hanem felemelő, a nehézséget közösen vállaló és a javakat elosztó igazságé. Nem mindenáron való követelődzés, nem a joghézagok és helyzetek kihasználására törekvés, hanem az érték és ellenérték egyensúlyát valló, másét nem kívánó, magáét nem erőszakkal hajszoló igaz ember a jogállam polgára. Aki tudja, hogy a többiek előnye az ő előnye is, a többiek baja az ő baja is, aki együtt érez a társadalom minden tagjával és felvállalja a köz ügyét sajátjaként, mert csak e közösségen keresztül tud létezni.

Utolsó értéke a társadalomnak a béke. Szinte félve használjuk e szavakat: béketábor, békeharc — hiszen annyiszor visszaéltek a fogalommal, oly sokszor forgatták ki önmagából. A béke hamis örve alatt békétlen lett a társadalom. Aztán lehullt a hamis rend bilincse, s megmaradt mindaz a békétlenség, ami felhalmozódott a hamu alatt: sérelmek, bántások, háttérbe szorítások, megkárosítások és kifosztások. Mindezt tetézték a szenvedettek orra előtt felhalmozódó legális, de illegitim vagyonok, előjogok, a mások megtaposásával nyert pozíciók miatti békétlenség sebeit.⁸ Az általános bizalmatlanságot az átláthatatlan közélet mellett e sérelmeknek a szabadság rendjébe való betüremkedése tette teljessé: a békére szólítás újra azok jelszava lett, akik száján értékét veszítette a valódi béke is. A társadalom már nem is hallgat a szóra: nem fogja pásztornak elismerni azokat, akik egyszer cserben hagyták és farkasok elé vetették...

Pedig nincs más út, mint a jogállam békés útja. Vagy a belháború, a polgárháború keserves példája, ami tőlünk délre oly szörnyű módon vezeti le az egymásnak feszülő érdekeket, kibékíthetetlen indulatokat, talán alternatíva? Ha nem tudjuk elfogadni az értékek helyes rendjét, s ha első-sorban azok nem vállalják az alkotmányos rend törvényszabta értékeit, akiknek hatalom adatott és akik tehetősek, ők fognak a legnagyobbat bukni egy esetleges általános káoszban, amit egy erkölcsrelativizáló, minden értéket az anyagin kívül megkérdőjelező politika szükségszerűen eredményezhet.

Az alkotmány üzenete

A jogállam alapja az alkotmány. Amint a jogállam értéktartalmú, az alkotmánynak is van értékrendje. Szigorún előírja a politika által elsőként kere-szendő értékeket, s megtiltja azok felváltását más, értéksemliges javakra. Az alkotmányos értékek nem válthatók pénzre. Az élet, az emberi méltó-ság, az alkotmányos értelemben felfogott tulajdon, tehát az egyes polgár törvényes járandósága, a meggyőződés, a lelkiismeret, a szólás szabadsá-ga, a házasság, a család, a gyermekes szülők védelme, az igazságos, méltá-nyos és átlátható közteherviselés, a szülők joga a nevelésre, az ingyenes közoktatás, a természet és az egészség mindenkit megillető értékei — soroljam? Tessék olvasni az alkotmányt! Aztán lehet olvasni az újságot, hallgatni a parlamenti felszólalásokat, s már tapasztalhatjuk is, hogy mint kívánják az alaptörvény erkölcsi tartalmát már annak megváltoztatása előtt is elsikkasztani, a szó szoros értelmében aprópénzre átváltani. Aztán az aprópénzt forgató intézetek révén egyesek — nem az alkotmányos

értékek rendjén — nagyot nyerhetnek, ha nem is erkölcsi, de legalább a számukra oly szent anyagi értékekből! Olvassuk, halljuk, hogy törekednek az alkotmány nemzetközi mércével mért helyes emberi értékrendjét sokan államcélá átformálni, hogy aztán szemforgató módon toljuk el megvalósításukat arra az időre, mikor már ezekre is „jut majd pénz” — esetleg sohanapján...⁹

Nincs ebben társadalmi egyetértés, igaz. De vajon nem csupán azért nincs, mert a vágyott nyereség szükségszerűen csak a kevesek nyeresége lehet? Irigység, vagy a helyes értékek, a jogállami rend feltétele indítja azokat, akik mindezt időnként szóvá teszik? A disszonancia látszata nemcsak a koncert való marakodás konszonanciáját takarja? Van benne valódi szolidaritás az igazán rászorulóknak, az egyre nehezebb helyzetben jövőnk terhéért és reményét hordozók, a munkából kiszorultak, vagy az új versenyben részt venni már nem tudó járadékosok, öregek, betegek irányában? Pedig ha nem tudjuk a nemzet egészének érdekét saját érdekünként szemlélni, nem lesz demokratikus jogállam, nem lesz sem biztonság, sem béke, de nem lesz — minden látszat ellenére — hosszú távon jólét sem e hazában. S ezért elsősorban azok lesznek felelősek, akik a hatalmat az értékek megvalósítására elnyerték, de másodsorban felelősek leszünk mindnyájan, akik a nekünk megadott politikai jogainkkal alkotmányos szabadságunk és értékeink védelmében lustaságból, hanyagságból, nemtörődömségből, egyéni érdekhajhászás vagy gyávaság okán nem élünk, noha tehetnénk!

Igaz, nem tanultuk a politikai jogok gyakorlásának mesterségét. Igaz, nem kapjuk meg az ehhez szükséges információkat. A szabaddá tett sajtó, a közszolgálati média ugyanazon aranyborjú körül táncol jószerivel, mint a társadalom jól helyezkedő része. A közoktatás immár hosszú évek óta adós az állampolgári ismeretek oktatásával, a közéletre neveléssel, a történelmi igazság feltárásával. Az autonóm egyetemek elmondhatják-e, hogy értéktartalmú ismereteket, a társadalmi konszenzus eléréséhez szükséges kommunikatív ismereteket adnak a jövő értelmiségének? Csoda, ha a régi renden nevelődött politikusaink nem értenek az őszinte és erkölcsös rend nyelvén? De hol vannak az új szellemben nevelődő újabb nemzedékek? Hol a lehetőség az új rend eszköztárának elsajátítására? Megkapják-e közéletünk szereplői az alapismereteket ahhoz, hogy békében és igazságban tudjanak közérdekért együttműködni politikai programok megvalósításán?¹⁰

Gondoljuk meg, hányszor találkozunk hiábavaló vitákkal, vég nélküli tárgyalásokkal azért, mert a) a megbeszélés nem volt kellően előkészítve, b) a résztvevők nem kellően informáltak, c) a rendelkezésre álló idő kevés, nincs jól beosztva, a megbeszélés napirendje túlszűfolt, d) a résztvevők nem nyitottak egy-

más véleménye iránt, elbeszélnek egymás mellett, ki-ki a magáét hajtva. Hányszor fogalmazunk a programokban pontatlanul, nem tisztázzuk a félreértéseket, szándékosan hagyunk homályban kényes pontokat. Hányszor zavarnak bennünket saját magunk alkotta szabályok is, mennyiszor berzenkedünk a bírói út kényszere ellen. Mennyi sértődés adódik abból, ha a párt, a választó, a közönség információhoz való jogával élni kíván. Ha a hatóság megkívánja a pontos és átlátható elszámolást. Mennyi a mentális rezerváció, a jó-hiszemű tárgyalást sértő titkos fenntartás, az ügyeskedés, a „cél szentesíti az eszközt” jellegű alakoskodás. Ki tudja ma már, és ki vallja, hogy a *legjobb politika a becsületes politika*.¹¹

Kulcsár Kálmán egyik megállapítása, hogy a keresztény elit éppen ideológiája révén nem tud hivatásos politikussá válni, két fenntartással igaz: az egyik a közeg meghatározta akadály, a másik a következetes és mélyen, feltétlenül átértett keresztény meggyőződés hiánya ebben az elitben! (A társadalom fél a keresztény értékrend tudatosításától, a keresztények hite meg nem elég szilárd ahhoz, hogy szelíden meggyőző és bírálattal, kétséget is elviselő lehessen.) Bár lenne keresztény önismerettel, alázattal, jogrend iránti engedelmességgel, saját tehetségével való gazdálkodásért felelősséget érzőn, türelmesen, de a maga igazában hívón, a siker lehetőségében remélőn és a valódi értékek iránt elkötelezetten politizáló minél szélesebb elitünk!¹² S bár lenne olyan liberálisan gondolkodó, valóban szabadelvű demokratikus társadalmunk, amely rájuk meri bízni az országot, és számon is kéri rajtuk saját rendjük megtartását!

Nyilván nem kevés tudás kell ahhoz, hogy mai helyzetéből kivezessék az országot. Lelkiismeretlen az, aki csak kísérletezget, miközben úgy tesz, mintha biztos módszerek birtokában lenne. Lelkiismeretlen az, aki a maga bizonytalanságát nem tárja fel a benne bízók előtt. Lelkiismeretlen az, aki a mások nyomorából magának akar tőkét kovácsolni. De ez a hivatásos politikusi tudás nem érvényesülhet erkölcsi alap és erkölcsi hitel nélkül!

Nem akarom elvitatni a szabad versenyben rejlő mozgatóerő mozgósításának szükségességét. Nem kívánom állami eszközökkel terjeszteni egyik vallás vagy világnézet értékrendjét sem. Nem szeretném azt a látszatot kelteni, mintha valamely láthatatlan homályosan körvonalazott természetjog tételeit akarnám megvalósításra ajánlani. De igenis vallom, hogy a tételes jog, elsősorban az alkotmány mindenkit kötelez, a jogtudókat, a hatalommal rendelkezőket, a gazdagokat elsősorban. Számon kívánom kérni az alkotmányos értékrendet mindazokon, akik könnyedén túlteszik magukat rajta, ha saját anyagi (egyébként rosszul felfogott, rövid látra szóló) érdekük úgy kívánja. Mert jogállamban *scire leges non hoc est*,

verba earum tenere, sed vim ac potestatem — azaz a törvényt tudni nem annak szószerinti követése, hanem a tartalma és belső szándéka szerinti következetes magatartást jelenti. Csak ebben a jogtudó és jogkövető szel-
lemben fog bennünk és általunk valósággá válhatni jogállami rendszervál-
tásunk.¹³

Jegyzetek

- 1 Ádám Antal: *Alkotmányi értékek az alkotmányos jogállamban*. Magyar Nemzet 1997. ápr. 25. 11. o.
- 2 Zlinszky János: *Menschenrechte in der ungarischen Verfassung und die Menschenrechte*. In: *I Diritti Umani — Tra giustizia oggettiva e Positivismo*, Rosmini Bolzano 1996.
- 3 Zlinszky János: *Der werdende Rechtsstaat aus der Sicht eines Verfassungsrichters*. In: *Nuove integrazioni dell' Europa*. Études Rosmini 5. Napoli 1993. 67. és köv.
- 4 2086/91 MK 11/92 (III.5.) ABK 3/92 Gy 92/77., 81.
- 5 Zlinszky János: *Legalität und Eigentum. Probleme des werdenden Rechtsstaates*. In: *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 1995,3.
- 6 Zlinszky János: *Rechtsstaat Rom*. In: *Ars boni et aequi*. Stuttgart 1993. 473. és köv.
- 7 Zlinszky János: *A jogász erkölce*. Jogtudományi Közlöny, 1990,1.
- 8 Zlinszky János: *A nagy elszámolás*. Valóság, 1991,3.
- 9 Zlinszky János: *Az Alkotmány keresztény szemmel*. Jel, 1997,1.
- 10 Zlinszky János: *Közéletre nevelés*. Vigilia, 1997,4.
- 11 Zlinszky János: *Erkölcsei rend, jogrend, politika*. Barankovics Akadémia, 1997. májusi megnyitó előadás.
- 12 Zlinszky János: *Keresztény közéletiség*. Magyar Szemle, 1996. szept.
- 13 Zlinszky János: *Rechtsethische Probleme des werdenden Rechtsstaates*. (magyarul: *Európai jogi tanulmányok* 2. Bp. 1996.)

Alkotmányos rend és a kormányzás

Az itt következő áttekintés először azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy a hatályos magyar alkotmány milyen kereteket szab a kormányzásnak; ezek a keretek milyen kormányzási típusokat tesznek lehetővé; milyen ellentmondások, illetőleg joghézagok lelhetők fel az alkotmányos keretben. Ezen kívül röviden arra is kitérek, hogy a nyugat-európai parlamentáris rendszerekben miképpen rendezik a kormányzás feltételrendszerét, különös tekintettel a koalíciós kormányzásra.

A kormányzás alkotmányos keretei

A parlamentáris berendezkedésnek megfelelően a hatályos magyar alkotmány a végrehajtó hatalmat, vagyis a törvényi keretek közötti társadalom-szabályozást és a költségvetési források fölötti rendelkezést, a parlamentnek felelős kormányhoz delegálja. A törvényhozó hatalom letéteményese az Országgyűlés, ám az alkotmány nem rendelkezik kifejezetten a hatalmi ág típusú elválasztásról. A népszuverenitás hordozója nem kizárólag a parlament, mivel az alkotmány szerint a hatalmat a nép választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.¹ E két hatalomgyakorlási forma között nagy az aránytalanság: az 1990-es politikai rendszerváltás óta a konzervatív elitek a népszavazás intézményét igyekeztek a minimumra szorítani éppen az elituralom csorbítatlan érvényesítésének érdekében. Ennek természetesen nincs kifejezett alkotmányos alapja.²

A hatalomgyakorlás súlypontja tehát praktikusán a parlamentre tolódik át. Ezt a parlamenti túlsúlyt erősíti az a tény, hogy az alkotmányt az Országgyűlés fogadja el,³ és módosításához elegendő a 2/3-os többség.⁴ Az alkotmány módosítása túl könnyű; mindenképpen meg kellene nehezíteni az alkotmányváltoztatás lehetőségét, de ez a kérdés külön tárgyalást igényel.

A parlament megbízatása

A parlament megbízatása a választóktól származik, választás nélkül nem működhet legitim módon az országgyűlés. Mikor kezdődik és meddig tart ez

a megbízatás? Ebben a tekintetben az alkotmány nem tartalmaz tiszta, világos és következetes szabályozást.

Az inkonzisztencia oka a parlamenti kormányzás történetileg kialakult jellegében érhető tetten: addig marad fenn a parlament, amíg kormányzásra alkalmas, vagyis rendelkezik azzal a konszenzussal, ami a kormány fenntartásához elegendő. Ha erre alkalmatlanná válik, az Országgyűlés elveszíti legitimitását és vissza kell adnia a megbízatását annak, akitől azt elnyerte: ki kell írni az új választásokat. A klasszikus parlamentáris rendszerben a parlamenti többség (természetesen egyszerű többség) bármikor dönthet úgy, hogy megméri a bizalmi kötést, vagyis legitimitását választások kiírásával megújítja.

Ez a rejtett instabilitás kódoltan azt az üzenetet hordozza, hogy mivel nincs a delegált hatalomnak konstruktív, a hatalom megosztásán alapuló kontrollja, a választók megbízása a hatalom jellegének lényeges tartozéka: csakis a választói akarat legitimál, a parlament ennek a megbízatásnak a szellemében kormányoz; a kormányzás így a nép kezében marad abban az értelemben, hogy a hatalom-átruházás nem történik mereven meghatározott ciklusidőre. Ahol a képviseleti és a végrehajtó hatalmat mereven szétválasztják, ott a ciklusidő merev lehet, hiszen a hatalom stabilitását nem képviseleti elv biztosítja, hanem a súlyok és ellensúlyok rendszere.

A ciklusidő tehát nem jelent mást, mint a normál állapot szerinti megbízatási idő maximumát; ez az az idő, amit az országgyűlés a legitimitásának megmérése alapján kapott. Leteltével újra a néphez kell fordulni, hogy az gyakorolhassa jogát a képviselet tartalmának meghatározására. Mivel a parlament az alkotmány szerint feloszthatja magát, nem látom sok értelmét annak, hogy a választások időpontját az alkotmányban rögzítsék. Ez egyébként is ellentmond a parlamentáris berendezkedés belső logikájának. Egy kormányzati ciklus mereven megszabott lejárati ideje instabil koalíciós kormányzás esetén azt is eredményezhetné, hogy a parlament felosztatásával a válságot nem lehetne feloldani. Akár az elnök kezdeményezésére, akár a parlament döntése alapján következik be az Országgyűlés megbízatásának megszűnése, a rögzített választási időponttal nem lehetne mit kezdeni. A ciklusidő a parlamentarizmus viszonyai közepette csak mint felső határ állapítható meg.

Az alkotmány szerint ez az idő négy év: „Az Országgyűlést négyévi időtartamra választják.”⁵ A kérdés az, hogy mettől meddig számít ez a négy év. Ha tudjuk a mandátum kezdő időpontját, meg tudjuk mondani a mandátum lejártának dátumát is. Az alkotmány a megbízatás kezdetét az új országgyűlés alakuló üléséhez köti.⁶ Ebből az is következik, hogy az alakuló ülést követő négy év leteltével a parlament mandátuma megszűnik. Az

alkotmány azonban egy úrt épít be a rendszerbe azzal, hogy kimondja: „Az Országgyűlés megbízatásának lejártától (...) számított három hónapon belül új Országgyűlést kell választani.”⁷ Ugyanakkor az alkotmány azt is kimondja, hogy „Az Országgyűlés működése az új Országgyűlés alakuló üléséig tart.”⁸ Van tehát egy intervallum, amikor az Országgyűlés mandátuma már lejárt, de még nincs új parlament, mert a választásokat csak a megbízatás lejárta utáni három hónapon belül lehet megtartani, és az új parlament alakuló ülését a választást követő egy hónapon belüli időpontra kell a köztársasági elnöknek összehívnia. Ebben az időszakban az országnak van ugyan törvényhozó szerve, annak azonban nincs tényleges legitimitása, mivel a parlament megbízása egyértelműen csak négy évre szól.

A kormány azonban a helyén van, mivel az alkotmány kimondja, hogy kormány megbízatása az újonnan megválasztott országgyűlés megalakulásával szűnik meg.⁹ A négy év lejárta ellenére a képviselők mandátuma is megmarad, mivel az alkotmány egyértelműen úgy rendelkezik, hogy az országgyűlési képviselő megbízatása az Országgyűlés működésének befejezésével szűnik meg.¹⁰

Az alkotmányos rendezés mindenképpen hibás, hézagos és nyugtalanító. Az országgyűlési választások technikai megakadályozásával előállhat egy olyan képtelen helyzet, hogy a parlament és a képviselők mandátuma lejárt, az Országgyűlés azonban nem fejezte be működését, és a kormány is a helyén marad a következő Országgyűlés megalakulásáig, vagyis ki tudja meddig.

Ugyanez a helyzet akkor is, ha a parlament feloszlítja magát vagy a köztársasági elnök feloszlítja azt.

Az Országgyűlés egyszerű többséggel bármikor kimondhatja feloszlítását az alakuló ülés után. Ad absurdum ez megtörténhet az alakuló ülésen is a mandátumok igazolása után, mivel az új parlament megbízatása megkezdődik az alakuló üléssel.

Az önfeloszlásról az alkotmány nem mond a lehetőség kinyilvánításán kívül semmit. A feloszlás politikai kategória, akkor kerülhet rá sor, ha a kormányzó többség új választásokat kíván kiírni. Hagyományos parlamenti demokráciákban ilyen lépésre akkor kerülhet sor, ha egy fontosnak tekintett, az egész társadalmat érintő kérdés keresztülvitele érdekében a parlamenti politikai többség meg kívánja erősíteni legitimitását és meg akarja hosszabbítani megbízatását. A ciklus közepén vagy a második felében, sikeres periódusa csúcán, szilárd támogatása hitében vagy tudatában a többség dönthet úgy, hogy kihasználja az alkalmat és nem várja be a politikai ciklus lefelé menő ágát. A kifejlett tőkés gazdaságok ciklusai nyomán kialakuló politikai ciklusosság áll ennek az intézménynek a hátterében. Ebből is következik, hogy a mi viszonyaink között ennek az esz-

A parlament feloszlataának jól körülhatárolt eseteit ismeri az alkotmány. A köztársasági elnök akkor élhet ezzel a joggal, ha:

- a parlament nem tud stabilan kormányozni, vagyis egy azonos parlament tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a kormánytól;

- a kormány megbízataának megszűnése után negyven napon belül nem tud új miniszterelnököt választani.¹¹

A parlament feloszlataási joga tehát a kormánystabilitás érdekében a politikai csoportok konszenzusát kikényszerítő intézmény, a köztársasági elnök nem élhet vele autonóm módon, saját politikai céljai érdekében. Lehetőségről van szó, mivel a köztársasági elnök még az itt idézett feltételek esetén sem köteles feloszlata a parlamentet.

A kormány megalakulása

A kormány alkotmányos szerepét a hatályos alaptörvény nem definiálja egzakt módon. Annak meghatározása helyett felsorolja feladatait és hatásköreit.¹² Az alkotmányon kívül törvény — tehát a parlament — határozhat meg feladatokat a kormány számára.¹³ Helyét az a rendelkezés határozza meg, amelyik kimondja, hogy működéséért a kormány az országgyűlésnek felelős, és annak köteles rendszeresen beszámolni.¹⁴ A törvények gyakorlati végrehajtása egyrészt szervezetek irányítását és működtetését jelenti, másrészt önálló, sui generis jogalkotásban, rendeletalkotó hatáskörben ölt testet. Mint a közigazgatás csúcsszerve bármely ügyben közvetlenül intézkedhet (korlátlan hatáskörrelvonás), és az államigazgatás bármely ágát közvetlen felügyelete alá vonhatja.¹⁵

A kormány tevékenysége alapvetően két részre osztható: a saját feladat- és hatáskörében megnyilvánulóra és a törvény-előkészítésre. Az alkotmány az utóbbival nem foglalkozik részletesen, a törvénykezdeményezési jogot egy hármas tagolásban jeleníti meg.¹⁶ A politikai gyakorlatban nyilvánvalóan nincs azonos súlya a törvény-előkészítés e három fórumának: a köztársasági elnöknek, a kormánynak és a képviselőnek. A kormány ezt a szférát egyértelműen uralja.

A parlament és a kormány viszonya más jogilag, és más szociológiaiilag. Míg jogilag a két szerv között a parlament javára billen a mérleg, addig szociológiaiilag a helyzet fordított. Szilárd parlamenti többség esetén a kormányt is, és a parlamentet is a többségi képviselőcsoport vagy a koalíciót alkotó frakciók ellenőrzik. A legkedvezőbb helyzetben természetesen a kormányfőt adó frakció van, mivel az alkotmány a miniszterelnököt közzogilag igen erős pozícióba helyezi. Az Országgyűlés ugyanis nem kormányt választ, hanem miniszterelnököt, mégpedig a köztársasági elnök javaslatára egyszerű többséggel, egyúttal elfogadva a kormány prog-

ramját is.¹⁷ Nyilvánvaló, hogy a miniszterelnök személye meghatározó a kormány programja tekintetében. Ugyanakkor az alkotmányos kereteken kívül a miniszterelnök megválasztása feltételezi a politikai erők, a parlamenti többség megállapodását a kormány programjáról és személyi összetételéről. Megválasztása után a kormányfő helyzete alkotmányosan megszilárdul, szociológiailag „bebetonozódik”. Alkotmányos helyzetét az is erősíti, hogy a kormányfő tesz javaslatot a miniszterek kinevezésére és felmentésére.¹⁸ Ezt az előterjesztést a köztársasági elnöknek nincs módjában visszautasítani, kivéve ha a kinevezés alkotmányosértő vagy veszélyezteti az államszervezet demokratikus működését. (Ilyen miniszterelnöki előterjesztésnek vajmi kicsiny a valószínűsége.) A miniszter ugyan politikailag és jogilag egyaránt felelős a parlamentnek és a kormánynak, ennél azonban politológiailag fontosabb a kormányfőnek való szociológiai alárendeltsége.¹⁹ A kormányon keresztül a miniszterelnök ellenőrzi miniszterét, és ha politikai ellentét keletkezik közöttük — a koalíciós vagy a pártviszonyoktól függően —, kezdeményezheti felmentését.

Nincs írott szabály arra, hogy a parlamenti választások után a köztársasági elnöknek kit kell megbíznia kormányalakítással. Az alkotmány nem is beszél kormányalakításról, annak ellenére nem, hogy a kormányfő megválasztását nyilvánvalóan meg kell előznie a lehetséges kormány létrehozatalát célzó tárgyalásoknak. Az alkotmány csak annyit szögez le, hogy a köztársasági elnök tesz javaslatot arra, hogy az országgyűlés tagjai többségének szavazatával a kormányfőt megválassza. Jogilag tehát az elnök szabad annak a politikusnak a kiválasztásában, akit miniszterelnöknek javasol. Az alkotmány e helyen még konzultációs kötelezettséget sem ír elő. Ez a konzultációs kötelezettség csak a parlament feloszlatásánál fordul elő: „Az Országgyűlés feloszlatása előtt a köztársasági elnök köteles kikérni a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének és az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai vezetőinek véleményét.”²⁰ Ez a konzultációs kötelezettség kiterjed arra az esetre is, amikor az országgyűlés a kormány megbízatásának megszűnése esetén az első javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg a javasolt személyt. Kérdés, hogy a véleménykérési kötelezettség kiterjed-e az első javaslat megtételét megelőző szituációra is? Jogilag minden bizonnyal nem. Ilyen kötelezettséget az alkotmánynak kifejezetten elő kellene írnia ahhoz, hogy jogilag megragadható legyen.

A miniszterelnök jelölése

Más a helyzet a politikai, illetőleg politikai etikai vonatkozással. Bár még nincsenek a miniszterelnök jelölésének tradíciói, mégis feltételezhető, hogy a jövőben a konzultáció szokásjoga ki fog alakulni.

Azt is előre kódolni lehet, hogy a választási eredmények és a pártok koalíciós elképzelései egyaránt motiválják az elnök lépését. A következő elvi variációk jöhetnek szóba.

1) Egy párt döntő előnyt szerez a többivel szemben és rendelkezik lehetséges, már a választások második fordulójában kialakult koalíciós partnerral. Ez volt a helyzet 1990-ben amikor az MDF, megszerezvén a mandátumok 42,5%-át, könnyen kormányt alakíthatott az ideológiailag, világnézetileg hozzá közel álló pártokkal. Elvileg kezdeményezhette volna az SZDSZ-szel nagykoalíció megalakítását is, ami alkotmányozó többséget jelentett volna, ám a rejtett, csak a kormányzás folyamatában világossá váló restaurációs törekvések egyértelműen útját állták ennek a túlságosan is szilárd s ezáltal nagy politikai felelősséget jelentő koalíciós formulának.

2) Nagyjából azonos mandátumarányok születnek a parlamentbe bekerült pártok között, és a legtöbb mandátumot elnyerő párt egyúttal a listás ágon is első helyen végez. Ekkor a köztársasági elnök választási szabadsága a valóságban kicsi, mivel az első helyen végzett és a legtöbb mandátummal rendelkező párt által jelölt személyt kell megbízni, hacsak a mandátumok többségét kitevő pártok nem ellenzik egyértelműen ezt a lépést — a kisebbségi kormányzás ugyanis ilyen feltételek között nem lehetséges.

3) Az előző alapvariáció egyik alváltozata lehet az, hogy a legtöbb mandátumot elért párt listás támogatása elmarad más párt(ok)hoz képest, de ez a párt koalícióképes. Az elnök ilyenkor a többségi támogatást valószínűen elnyerő jelöltet bízta meg. Ha ez a párt nem koalícióképes, és az elnök ennek ellenére a legtöbb mandátummal rendelkező párt jelöltjét támogatja; ha a jelölést követően a jelölt nem kapja meg a többség támogatását, az elnöknek másodjára a koalícióképeséget kell első szempontként figyelembe vennie.

4) Végül lehetséges olyan változat, amikor az elsőség egyértelmű, ám a győztes párttal csak kisebbségi koalíció lehetséges az ideológiai törésvonalak alakulása miatt. Ilyenkor — pl. a három pólus éles elkülönülése miatt — lehetséges megoldás a kisebbségi kormányzás, ha az egyik pólus kívülről hajlandó támogatni a koalíciót.

A fentiek szemléletesen illusztrálják azt, hogy két tényező határozza meg a koalíciós tárgyalások politikai hátterét: a választás numerikus eredményei mindkét tekintetben, tehát a mandátumok arányára és a listás szavazatokra tekintettel; illetőleg a koalíciós lehetőségek kereteire. Abszurdnak tűnő helyzetek is kialakulhatnak, ha az ideológiai törésvonalak olyan erősek, hogy akadályozzák az egyértelműen első helyre került párttal való együttműködést. Ebben az esetben az is előfordulhat, hogy a nagy különbséggel első helyen végzett párt nem tud kormányt alakítani, és egy olyan

politikai csoportosulás adja a miniszterelnököt, amelynek mandátumaránya meg sem közelíti a győztes pártét.

Parlamentáris viszonyok között az alkotmány nem szabhat határozott szabályokat arra nézve, hogy a köztársasági elnöknek kit kell kormányfőnek javasolnia. Minden megszorító rendelkezés lemerevítené a pártok pluralizmusára épülő rendszer rugalmasságát. A választók ugyanis nem kormányt választanak, hanem pártokra és (párt)jelöltekre adják le szavazataikat. Természetesen a nagyon tudatos választók a magyar választási rendszer második fordulójában egy feltételezett koalíció szempontjai szerint is szavazhatnak. Ám ez valószínűleg nem bír olyan hatással, hogy a választások utáni helyzetet befolyásolja.

A koalíciós kormánynak alapjában véve a programok egyeztetetőségére kell alapozódnia, legalábbis elvileg. Kérdés, hogy a hazai pártrendszer dezideologizálódott-e annyira, hogy a koalíciós egyeztetések során domináljanak a pragmatikus kormányzási elemek.

A kormányzati stabilitás

Ha a koalíciós kormányt sikerült megalakítani, az alkotmány a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal stabillá teszi a végrehajtó hatalmat. A képviselők legalább egyötöde (teljes létszám esetén 78 képviselő) kezdeményezhet bizalmi szavazást a kormányfővel, s egyúttal a kormánnyal szemben, de a bizalmi kérdést össze kell kötniük az új miniszterelnök személyének megjelölésével.²¹ Ez az ún. konstruktív bizalmatlansági indítvány csak akkor vezethet eredményre, ha a kormányzó koalícióban szakadás következik be, és a leváló párt az ellenzéki erőkhöz csatlakozik. Ez az intézmény a kormányfői tisztséget felértékeli és a kormánynak nagyfokú stabilitást kölcsönöz. Az adott választási és pártrendszerre tekintettel ez az elrendezés nem indokolatlan, ám a miniszteri felelősség szempontjából nem szerencsés, mivel aláássa a miniszter politikai felelősségét és — hasonlóan a rögzített választási időponthoz — nem felel meg a parlamentarizmus klasszikus elveinek.

Általában is vitatni lehet viszont a parlament előtti miniszteri felelősség korlátozottságát és a miniszterek túlzott függését a kormányfőtől. Helyes lépés lenne, ha az alkotmány úgy módosulna, hogy a miniszterrel szemben külön fel lehetne vetni a bizalmi kérdést, mint a politikai felelősség érvényesítésének eszközét. Koalíciós kormányzás esetén a pártközi megegyezések nem adnak kellő garanciát arra, hogy a kormányfő ne kapjon a választási eredményhez képest túl nagy szerepet. Multipoláris pártrendszernek egyébként is jobban megfelel a miniszterek közvetlen parlamenti felelőssége, s ez fejezi ki inkább a miniszterek politikai egyenlőség-

gét. A koalíciós összetételű kormányban így adekvátabb módon megjelennek a pártok erőviszonyai és a miniszter csak akkor veszítheti el posztját, ha a formális parlamenti többséggel kerül szembe.

A kormányzati koalíció létrehozásának történetileg és regionálisan igen sokféle megjelenési módja alakult ki a pártrendszerek fejlődése, és az alkotmányos keretek alakulása kölcsönhatásában.

Az alkotmányjogi oldal áttekintése az egyszerűbb. A klasszikus parlamentáris berendezkedések ismerik mind a többségi, mind a kisebbségi kormányzási formulát. Az alkotmányok hallgatnak arról, hogy a kormány felállítását milyen politikai alkudozások előzik meg, ezt a kérdést meghagyják a politikai szokásoknak. A hazaihoz legközelebb eső német alkotmányban a kormányfői pozíció elnyerésének három mozzanata (jelölés, választás, kinevezés) közül az első engedi meg a pártközi konzultációs szakaszt, de az alkotmány nem kötelezi a szövetségi elnököt semmire. Nyilvánvaló azonban, hogy a jelölést is a pártközi megállapodások uralják és az elnök ezek eredményétől nem tekinthet el. Ha a konszenzus nem teljes, előfordulhat, hogy az első jelöltet a szövetségi parlament nem választja meg; ilyenkor a szövetségi gyűlés 14 napon belül tagjai több mint felének szavazatával választhat kancellárt, tehát a pártok nincsenek az elnök jelöléséhez kötve. Ez rugalmasabb megoldás mint a magyar. Ha e határidőn belül nem sikerül a kellő konszenzust elérni, a következő szavazáson az nyeri el a tisztséget, aki a legtöbb szavazatot elnyerte. Ez az eset volta-képpen kisebbségi kormányt jelent. Ilyenkor a német alkotmány megadja a lehetőséget az elnöknek, hogy hét napon belül döntsön: kinevezi a relatív többséggel megválasztott kormányfőt, vagy feloszlatja a parlamentet. A német megoldás lerövidíti az alkudozások idejét és arra kényszeríti a parlamentet, hogy rövid idő alatt működőképes kormányt hozzon létre. Nem zárja ki a kisebbségi kormányzást, de nem is tekinti a többséggel egyenrangúnak.

A kormányzati instabilitásról nevezetes olasz rendszerben az alkotmány teljesen hallgat a koalíciós formulákról, s csak annyit szögez le, hogy az elnök nevezi ki a kormányfőt és a kormánynak rendelkeznie kell mindkét kamara bizalmával. Ez azt jelenti, hogy az elnök teljesen szabad a kormányfő jelölésében, de csak olyan személyt jelölhet sikeresen, aki a pártok által kialakított koalíció bizalmát bírja. Ha a koalíció mögött nincs szilárd többség, a mindkét kamarában megtartott bizalmi szavazás útján bármikor megbuktatható a kormány. Határidőket az alkotmány nem tartalmaz.

Az új demokráciák alkotmányai egyértelműbben szabályozzák a kormány létrehozásának körülményeit. Így például a spanyol alkotmány tartalmazza a királynak azt a kötelezettségét, hogy a parlament megújítása

után a parlamenti képvisellel rendelkező politikai csoportokkal előzetes tanácskozásokat folytasson, és ennek alapján tegyen javaslatot a kormányelnöki tisztségre. A jelölt ennek alapján már egy koalíciós háttérrel — hacsak pártja nincs abszolút többségben — ismerteti programját, és kér bizalmat a parlamenttől. Ha elnyeri az abszolút többséget, a királyi kinevezés automatikus. Ha azonban ezt nem tudja elérni, akkor ugyanezt a javaslatot az első szavazástól számított 48 órán belül újbóli szavazásra kell bocsátani, s ekkor már elegendő a relatív többség. Ha az ismételt szavazás sem biztosítja a beiktatáshoz szükséges bizalmat, akkor a királynak újra konzultációkat kell folytatnia, és újra indul az eljárás a vázolt módon. Ha az első szavazástól számított két hónapon belül nem sikerül kormányfőt állítani, akkor új választásokra kerül sor.

A pártközi egyeztetések

A koalíciós pártközi egyeztetésekről a parlamentáris berendezkedések alkotmányai nem vesznek tudomást, ez mindenütt politikai tradíciók által kondicionált szféra, és a jog csak a legáltalánosabb kereteket, követelményeket határozza meg. A hazai alkotmányos szabályozás követi ezt az alkotmányozási tradíciót, de inkább annak konzervatív vonulatát.

A konstruktív bizamatlansági indítvány stabilizálja a kormány helyzetét és megakadályozza az állandó kormányváltások kialakulását. Stabil pártrendszer nélkül azonban ez a formula sem abszolút biztosíték, mivel egy párt kivonulása a kormányból már lehetővé teheti a kisebbségi kormányzást, és innen csak egy lépés az új koalíció összekovácsolása. Nem lenne ezért szerencsés a jelenlegi alkotmányos konstrukcióhoz hozzányúlni és kevésbé stabil struktúrára áttérni. Mindazonáltal a miniszterrel szembeni bizalmi kérdés felvetését lehetővé kellene tenni annak érdekében, hogy a párton belül a képviselők nagyobb politikai szabadsággal rendelkezzenek és a miniszteri felelősség jobban érvényesüljön.

A kormány kötelező felállításának határidejét azonban le kellene rövidíteni a négy hónapos határidőről két hónapra. Ezen kívül lehetővé kellene tenni a kisebbségi kormány megalakítását, különbséget téve a kormányfő megválasztásánál az abszolút és a relatív többség között. Ezáltal a kormányfő jelölése rugalmasabbá válna, és a választói akaratot is jobban lehetne érvényesíteni. A relatív többség ugyanis abban az esetben érvényesülne, ha a legtöbb mandátumot elnyert párt nem tudna többségi koalíciót létrehozni, jelöltjét a relatív többség támogatná a többi jelölttel szemben. Ebben az esetben a spanyol formula érvényesülhetne, tehát a köztársasági elnök jelölési joga csak az első jelőltre terjedne ki; ennek sikeretelensége esetén a parlamenti csoportok vennék át a jelölés jogát. A kormány

stabilitását az szolgálná, hogy az ilyen rendben megválasztott kormányfőt már csak abszolút többséggel lehetne megbuktatni a konstruktív bizalmatlansági indítványon keresztül. A mai magyar rendszer mindenképpen merevnek tekinthető, és elvileg nagy teret ad az elnökeknek. Mivel az elnököt a parlament választja, szerepét jobban körül kellene határolni. Bármilyen tág teret enged is az alkotmány az elnök számára, nyilvánvaló, hogy a pártoknak a közvélemény felé közvetített kollektív akarától nem tekinthet el és játéktere csak nagyon kiegyenlített viszonyok között nő meg. A politikai szokásoktól ezt a szférát nem lehet elvenni és az alkotmányba beültetni. Ez nem felelne meg a parlamentarizmus hagyományainak.

Az országgyűlés mandátumának időtartama, illetőleg a ciklusidő lejártához kötődő választások időpontja közjogilag nem tisztán rendezett kérdések. Mivel parlamentáris viszonyok között nem garantálható a testület fix ciklusideje, elegendő lenne a szabályozást egyértelműbbé tenni azzal, hogy az alkotmány kimondaná: a köztársasági elnöknek a választásokat az országgyűlés mandátumának lejártát követő 30 napon belüli időpontra ki kell tűznie.

A koalíciós tárgyalásokat a politikai programok alapján legkorábban a választások első fordulója után lehet megkezdeni, ekkor még elsősorban a választási együttműködés céljából, de már a jövőbeli esetleges kormányzati együttműködésre tekintettel. Az igazi tárgyalásokra azonban csak a választások után lehet sort keríteni.

Lehet amellettt érvelni, hogy kormányfői jelöltséget első alkalommal a legtöbb mandátummal rendelkező parlamenti csoportnak kell megkapnia. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a többi párt ne jelenthetné be legitim igényét a kormányalakításra, ha többséget tudnak prezentálni. A magyar alkotmány a kormány létrehozásakor abszolút többségi bizalmat kíván meg, így nyilvánvalóan az a személy fogja a jelölést elnyerni a köztársasági elnöktől, aki ilyen többséget tud felmutatni, függetlenül attól, hogy a jelölt mögött milyen egyéni eredményt elért pártok sorakoznak fel.

A kormányzás társadalmi kihívásai és konfliktusai

Igen elterjedt az a nézet a közvéleményben, hogy a kormány döntően képes befolyásolni a társadalom jólétét, működése akár rövid távon is meghatározza a gazdaság teljesítőképességét. Hajlamosak vagyunk túlbecsülni a mindenkori kormányzat beavatkozási képességét és szabadságát. Legalábbis ezt tükrözik a mindennapi politizálás hullámverései és ezenközben a politikai csatározások leegyszerűsített gondolati konzerv-üzeneteinek egymásra torlódó rétegei elfedik, sőt el is torzítják a prózai

valóságot: azt a tényt, hogy a mindenkori kormány cselekvési szabadsága korántsem akkora, mint arról a felszínes, napi hírekre alapozódó tudat vélekedik. Mégis, mekkora ez a szabadság? Meg lehet-e becsülni objektív eszközökkel? Egyáltalán, mi a mérőeszköze ennek a mozgási potenciálnak? Politikai szituációtól függetlenül meg lehet fogalmazni ezeket a kérdéseket és ezekre a továbbiakban megkísérelünk közelítő válaszokat adni.

Az állam szerepvállalása

Abból kell kiindulnunk, hogy a modern társadalomban az egyén szabadsága alkotmányos és még azt is megelőző morális korlátokat szab az államhatalommal szemben. A felvilágosodás óta elvitatják a közösségek kizárólagos jogát az egyén értékeinek meghatározására, ami azt jelenti, hogy az egyéni boldogság spirituális dimenzióit már a földön sem a közösség egyének által posztulált értékei szabják meg. A mindenkori kormányzók, a javakat birtoklók hatalmát tehát nemcsak a közösség akarata korlátozza a közvetített érdekek alapján, hanem a cselekvő intézményeken túli egyéni szabadságeszme is.

A modern piacgazdaságban az állam feladatává válik a társadalom újratermelése alapvető feltételeinek biztosítása. Nem képzelhető olyan önszabályozó piaci modell a modern gazdaságban, amely önmagában automatikusan meg tudná teremteni a gazdaság működésének kereteit és szabályozni lenne képes a társadalom és a gazdaság konfliktusait. Az állam szerepfelfogását részben ideológiák alakítják, mivel nincs olyan objektív mérce, amelynek alapján az állam funkcióköre valamiféle optimum figyelembevételével meghatározható lenne, részben pedig azoknak az akarati törekvései, akiknek a tevékenysége vagy gazdasági érdekei az állami szférához kötődnek.

Az állam társadalmi szerepvállalásának terjedelme és megszervezésének konkrét intézményrendszere a modern társadalmak egyik központi kérdése. Ott is állandó viták tárgya az állami beavatkozás terjedelme, ahol az állam a polgári társadalom szükségletei szerint szerves módon fejlődött, az elmaradottabb perifériákon pedig különösen az.

A kelet-közép-európai államszocialista modernizáció ezt a kérdést csak későn és akkor is merőben elméleti téren vetette fel. Az eredeti etatista modellben, a tervgazdaság koncepciójában még természetszerűen fogalmazódott meg az állam tulajdonosi és gazdaságsszervező funkciója. A tulajdon alapján álló polgári társadalom kiiktatásával, a termelői magántulajdon felszámolásával az állam mint az egész társadalom természetes és pótolhatatlan ágense lépett fel. A tőkés magántulajdon helyébe az általános állami tulajdon lépett, és ez lehetővé tette a felhalmozás maximalizá-

lását egy sor egyéb társadalmi és politikai funkció mellett, mint például a hagyományos kisparaszti közösségi gazdálkodás erőszakos felszámolása, az eredeti tőkefelhalmozás által is végbevitt radikális földtulajdonosi szerkezetátalakítás, vagy az urbanizáció és a tömegtermelés alapjainak megteremtéséhez feltétlenül szükséges nagyipari, vegyipari és kohászati kapacitások gyors kialakítása. Ezek közismert jelenségek. Azt azonban már sokan vitatják, hogy ez szükségszerűen magával hozta az állami beavatkozás totálissá válását, az államnak a nyers politika alá rendelését. Márpedig az államszocializmus lényege, hogy nem lehetséges a polgárok közösségének államiságát kiépíteni, legalábbis szubsztanciálisan nem. Csak az államszocializmus keretein belül megjelenő polgárosodás, és ennek eredményeként az állam belső megropppanása következtében fogalmazódik meg érvényesen az állam szerepvállalásának korlátozása.

A piacgazdaság kiépítése elvileg megtörténhet az állam hegemon szerepének fenntartása mellett is, ám ez ideológiai okokból szóba sem jöhetett a kelet-közép-európai demokratikus polgári átmenetben. Ennek egyszerű oka van: az államban az átalakulás következetes szószóelői mindig is a restauráció potenciális eszközét látták, és ezért elsődleges céljuk az állam meggyengítése, s különösen gazdasági szerepének elvitatása volt. Úgy tűnik, hogy a tulajdoni és politikai átalakulás nyomán beköszöntő, békeidőben történelmileg példátlan gazdasági visszaesés ennek a paradigmának elválaszthatatlan velejárója. Az államszocialista gazdaság romjain olyan korlátozott államiség alakult ki, amely nem támaszkodik sem a hazai polgárságra — lévén, hogy az még nem szerveződött politikai osztállyá — sem a csökevényesen éppen színre lépő civil társadalmi szerveződésekre. Ez a „lebegő államiség” viszonylag fejlett alkotmányos struktúrával rendelkezik, ám éppen a vázolt társadalmi megalapozatlansága miatt a versengő elitcsoportok zsákmányává vált. A politikai alkotmányosság oldaláról az államot nem fenyegeti közvetlen veszély, mivel a diktatórikus tendenciák a kelet-közép-európai társadalmakban teljesen delegitimálódtak. A populista népvezérek kora még bizonyára nem érkezett el, mert az aktív társadalmi test ma még következetesen elutasít mindenfajta kizárólagosságra való politikai törekvést.

Az államiséget fenyegető igazi veszély tehát nem a demokratikus rendszer fenyegetettségében mutatkozik meg, hanem gazdasági integrációs képességének megroggyanásában és a közvetlen elitcsoportok pseudo-pártpolitikává merevült redukciójában. A pártokra korlátozódó politikai redukcionizmus olyan ideológiává merevedett, hogy ahhoz csak az államszocializmus zárt küldetés-ideológiája hasonlítható. A morális korlátok nagyfokú retardáltsága a politikai zsákmányrendszert majdnem természetessé transzformálta. Ennek leegyszerűsített ideológiája akként fogalma-

zódik meg, hogy a gyors politikai átmenet szükségszerű radikalizmusának természetes ára van, amelyet mindenképpen meg kell fizetni: az állami tulajdon kevesek általi elsajátítása, a reprivatizáció spontán jellege, egyes rétegek gyors, szerencseelemekkel tarkított meggazdagodása, a terjedő korrupció, az intézményes felelőtlenség megszokott napi jelenségei. A versengő pártelitiek fölött nincsen hatékony társadalmi kontroll, mivel az erőszak- és ellenőrző szervezetek (rendőrség, ügyészség) e politikai elit közvetlen ellenőrzése alatt állnak. A kontroll mindig csak a leváltottakkal szemben érvényesül, de ebben a szférában is csak kivételszerűen. A gazdasági vagy privatizációs visszaélések terén a felelősség megállapítása ritka mint a fehér holló. E téren játékszabályokat a társadalom nem befolyásolja; szerepe ezidáig csak arra korlátozódott, hogy a hitelét vesztett szűk elitcsoportokat és a mögöttük álló klientúrát felcserélte egy másikkal, amelyik ugyanolyan integrációs deficitekkel kényszerül szembesülni, mint a politikai elődök.

Igen sok mindent megmagyaráz ennek a lebegő államiságnak a kialakulásából az a tény, hogy bár az új alkotmányos struktúra kompromisszumok eredményeként, tárgyalásos úton alakult ki, a legfontosabb, a legdöntőbb kérdésről, az állami tulajdon átalakításáról, a piacgazdaság kialakításának stratégiájáról semmiféle megállapodás nem született. A tudati, gondolati, strukturális amoralitás már a kezdeteknél jelen volt: az elit egyes, éppen pártokba szerveződő csoportjai természetesnek vélték, hogy bármelyik csoportosulás is szerzi meg a legitim kormányzás jogát, egyúttal zsákmányul kapja a gazdaság átalakításának privilégiumát is. Azok az általánosan megfogalmazott alkotmányos biztosítékok, amelyek ideológiai síkon fogalmazódtak meg egy definiálhatatlan vegyes gazdaság terminusában, a hatalomváltás legelső óráiban eltűntek az úri középosztály és a liberális értelmiségiek néhány tucat reprezentánsának huszáros gyorsasággal, szinte puccsszerűen végrehajtott alkujában.

A magyar fejlődés (1988–1996)

A formális rendszerváltást megelőző korszakban persze már kódolva volt a gazdasági átmenet pusztító és társadalmilag ellenőrizetlen jellege. A Németh-kormány kivételes teljesítményt nyújtott a jogi-alkotmányos intézményi átalakulás terén 1988–89-ben, részben annak köszönhetően, hogy koncepcionálisan készen állt a felépítendő alkotmányos államiség gondolati váza. Az átmenetinek szánt struktúra kiépítésével a régi és az új elitcsoportoknak sikerült maradandót alkotniuk, amit jól jelez az új alkotmány megalkotására való képtelenség, s emögött az a valóságos ok, hogy voltaképpen nincs is szükség radikálisan új alaptörvényi berendezkedés-

re. A gazdasági átalakítás azonban intellektuálisan ingatag alapokon indult meg. Ennek paradox módon egyik meghatározó oka a korábbi reform-ideológia, amely éppen a rejtetten kódolt politikai funkciói miatt képtelen volt megragadni a modern kapitalizmus lényegi folyamatait és az átalakulás ehhez kapcsolódó valóságos kihívásait. Szlogenszerű, sematikus, leegyszerűsítő eszmekörben mozogtak a gazdasági átalakulás alternatívái.

A sematizmus és a kódoltan sorsszerű, elnagyolt és egyáltalán nem konceptualizált eszmerendszer mögött egy elvont piacgazdaság képe munkált, ami ugyanakkor nagyon is konkrét gazdasági érdekek szolgálatában mozgott. Különösen Magyarországon vált a régi rendszer leépítésének jellemző vonásává a gazdasági átalakulás technokrata elit jellege, ami arra az alapideológiára épült, hogy bármi áron és minél gyorsabban meg kell teremteni az új hazai és multinacionális tulajdoni szerkezetet, s a visszaszorított államiságtól megszabadított piacgazdaság létrehozza a maga képére formált intézményeit, és megteremti a modern, hatékony gazdaságot.

Ma már világosan látható, hogy ez az elképzelés az egész államiságot veszélyeztető, és a kormányzás mozgáskörét hallatlanul korlátozó tartós strukturális helyzetet eredményezett. Az Antall-kormány számára ez a dimenzió azért nem jelentett különösebb kihívást, mert nem is érzékelte a kérdés súlyát. Kritikátlanul elfogadták a hatalomátvételnél örökölt szituációt, és passzívan viszonyultak a technokrata-menedzser csoportok önérdekű gazdaság-átalakító tevékenységéhez. Egyesek szerint az első demokratikusan választott kormány tudatosan igyekezett megteremteni a keresztény középosztály tulajdonosi helyzetét megalapozó jogi kereteket, és eközben elhanyagolta a makro-strukturális átalakulás súlyponti szempontjait. Ennek az állításnak csak a második felét vélem helytállónak. Az Antall-kormány az ideológiai szimbólumok piacán próbálkozott hatalmi eszközökkel, és különösen a központi médiumokban, valamint egyéb ideológia-termelő műhelyekben igyekezett pozíciókhoz jutni. A gazdaság frontján semmiféle eredeti koncepcióval nem jelentkeztek, hacsak nem azzal, hogy teret engedtek a szocialistának tekintett nagyipari és mezőgazdasági struktúrák szervezetlen és gyors leépítésének.

Nem tartom feladatommak, hogy ennek az elemzésnek a keretében a két kormányzati ciklus gazdaságpolitikai irányváltásainak akárcsak vázlatos kritikáját adjam, mivel csupán az a feladatom, hogy a kormányzás társadalmi-gazdasági meghatározottságának összetevőit vizsgáljam. Elegendő tehát annak megállapítása, hogy a gazdasági átmenet jórészt a korábban, a nyolcvanas évek második felében kialakított ideológiai vonalak mentén és jogi keretekben zajlott le. Ami ehhez hozzáadódott, mint például a kárpótlási folyamat, az a korábbi intézményépítés szerves, logikus meghosszabbítása volt. Sajátos ellentmondás ez az Antall-kormány eseté-

ben, de talán még inkább az a szavakban szociáldemokrata elveket valló Horn-kormány felől szemlélve. Az utóbbi ugyan a kormányzás első hónapjaiban megpróbált szembenézni a Boross-kormány által ráhagyott csődtömeggel, ám csak a restriktív politika állandósítására futotta erejéből, az államiság átfogalmazása még a választási programban is csak igen felemás, koncepciótlan módon, se ide se oda formában, vérszegényen jelent meg.

Ebben a jelenségkörben politikai irányzatok különféle hangsúlyokkal, objektívebb vagy emocionálisan elfogult felhangokkal, gyakran meghatározó jelentőséget tulajdonítanak az eladósodásnak és a nemzetközi pénzügyi intézmények szerepének. Már-már misztifikált és démoni megjelenítésekkel is találkozunk ezen a téren. Akármilyen is volt ezeknek az intézményeknek a szerepe (International Monetary Fund, IMF és World Bank elsősorban), a hazai kormányzás strukturális gyengeségéről, és a politikai elit nagyfokú autonómia-hiányáról árulkodik maga a torz tükörben megjelenő kép is. Mert igaz ugyan, hogy az átalakulás előtt, 1988–1989-ben a gazdasági nyomásgyakorlás eszközeként nagy szerepet játszhatott a formálisan semleges „tisztá piaci” ideológia, a rendszerváltás folyamatában azonban ezeket a jelenségeket a korábbiaktól gyökeresen eltérő módon kellett volna kezelni, ma pedig már egyértelműen el lehet utasítani. Külön elemzés tárgya, hogy miért maradt el e tekintetben a paradigmaváltás? Gyanítható, hogy igen nagy szerepet játszott a központi állami bürokrácia és a bankvilági másodvonalbeli szürke eminenciás csapat, amely mindenféle nagytakarítás emlegetése ellenére — egyébként teljesen érthetően és pozitív módon — a helyén maradt. A komprádor burzsoázia kiszolgálóinak megbélyegzett felsőbürokrácia csak tette a dolgát úgy, ahogy megszokta, azonos értékrendben, azonos attitűdökkel.

Folyamatos stabilitás

Itt kell egy kis kitérőt tennem, mert fontosnak tartom kiemelni a karizmatikus másságot elítélő, címkéző, megbélyegző magatartási jelenségeket, amelyek — elsősorban az írott sajtó véleményformáló csatornáin keresztül — mind a mai napig érvényesülnek, igaz egyre tompítottabb formában, mivel mára már teljesen hiteltelenné és szalonképtelenné kezdenek válni. Hogyan működik ez a mechanizmus? Legfontosabb jellemzője a leegyszerűsítés. Belhoni mutánsai gyakran éltek vele a kirekesztő, megbélyegző nyelvi formákat, a másság türelmetlen elutasításáról árulkodó csoport-ideológiák kirekesztő minősítéseit. Építenek az előítéletekre és a durva népies szimplifikációkra. Fölényeskedés, differenciálatlanság, az empátia teljes hiánya, gőg és gúny sajátos keveréke — ez a vitastílusban is teret

nyert modor. A parlamenti szócsatákban nap mint nap találkozunk vele, hovatovább a hozzászólások kötelező részévé vált. Ízig-vérig perifériás, az eleganciát és a szellemességet teljesen nélkülöző antiérvelési mód. Az első ciklusban gyakran alkalmazták a szakszervezeti mozgalmak, a baloldali áramlatok és a kádári rendszer reprezentánsainak kipellengérezésére, ma elsősorban a liberálisokkal, kódoltan egyes kisebbségekkel és baloldali szocialistákkal szemben alkalmazzák.²²

A kirekesztés az elitpolitizálás igen fontos funkciója. Természetesen nemcsak nézetek képviselőiről van szó, sőt, elsősorban nem róluk, hanem eszmei áramlatokról, intézményi törekvésekről, ellentétes gondolkodási paradigmákról és értékekről. Aki a társadalmi egyenlőség vagy a közvetlen néprészvétel értékét hangsúlyozza, könnyen demagóggá válhat; aki a nyugat-európai integrációt vagy a NATO-csatlakozást nem tabuként kezeli, az ódivatú konzervatív vagy civilizáció-ellenes, és a példákat hosszan lehet sorolni. Ezzel a leegyszerűsítő címkézéssel szinte természetesen együtt jár az ex cathedra kinyilatkozás, az ostoba magabiztosság és a doktrinér elutasítás. Egyes politikai csoportosulások meghatározó stílusjegyévé vált a sértett fölényeskedés és az eszmei ellenfél teljes, radikális zsigeri elutasítása. A szereplők nem képesek távolságtartó önreflexióra, és valószínűleg magukévá tették azt a nézetet, hogy a politika a háború folytatása valamelyest békésebb eszközökkel. Ennek a sajátos vitakultúrának csak részben magyarázata az örökölt sematizmus, amely egy hosszú korszak kultúrpolitikáját jellemezte. Talán legfontosabb oka a szolid polgári vagy igazi értelmiségi háttér hiánya és a politikai-egzisztenciális bizonytalanság. A politikai elit fluktuációja nagymértékű és a hatalom társadalmi vonzása kulturálisan kódoltan messze érdemén túl érvényesül. Ebben egyértelműen tetten érhető a protestáns etika hatásának korlátozottsága és a történetileg megkésett, ellentmondásos polgárosodás.

A rendszerváltozás olyan nagyméretű intézményi átalakulással járt, hogy a nagyfokú alkotmányos stabilitás ellenére beszélhetünk permanens intézményi instabilitásról, ami leginkább az állami kormányzati rendszer konfliktusos működésében és szerkezeti ellentmondásaiban érhető tetten.

A kormányzás mai ellentmondásai

Az itt következő részben a kormányzás néhány aktuális kérdésével foglalkozom. Mint láttuk, a kormányzás alkotmányos keretei stabilak, amit az magyaráz, hogy a kialakult struktúra megfelel az alapvető elit-érdekeknek, a hatalmi ágak átjárhatósága minden tekintetben adott. Az átmenetben

született alkotmány legfontosabb és legsikeresebb intézménye, az Alkotmánybíróság esetében is érvényesül a pártpolitikai kontroll a kiválasztásnál: a jelölés joga a parlamenti pártok frakcióinak biztosított. Nyilvánvaló, hogy az intézmény kiemelt fontossága miatt egy-egy bíró jelölése körül kiéleződnek a politikai csatározások és a csapdahelyzetek veszélyeztetik az alkotmányos kontrollt. A megoldás csak az lehet, ha a jelölés joga kikerül a közvetlen pártpolitikai ellenőrzés alól és lehetőség szerint többszorosossá válik.

A rendszerváltás során működőképes parlamentáris kormányzati rendszer alakult ki, és létrejöttek a jogállamiság kereteit biztosító alkotmány- és jogvédelmi alapintézmények is. E téren a következő évek fő feladatát az átmenet lezárása, az intézmények megszilárdítása képezi. Az államszervezet egésze szempontjából új elvekre és intézményekre nincs szükség, az átmenet formális lezárása és egyes alapintézmények pontosabb szabályozása azonban az alkotmány átfogó reformját vagy — lényeges államszervezeti változtatások esetén — új alkotmány megalkotását feltételezi. Bárhogyan is alakul az alkotmányreform sorsa, úgy tűnik, hogy annak keretében a jelenlegi parlamentáris kormányzati rendszer alapvető elemei nem változnak. A hatalmi ágak következetesebb megosztása érdekében azonban a köztársasági elnök egyensúlyozó, kiegyenlítő szerepe erősödik, miközben a végrehajtó hatalom kizárólagosan a kormány kezében összpontosul.

A hatékonyabb kormányzás követelményeinek megfelelően kívánatos lenne a kétharmados törvények és a kizárólagos törvényhozási tárgyak körének szűkítése, s ezzel egyidejűleg — a jelenleginél hatékonyabb parlamenti ellenőrzés mellett — a kormány jogalkotási szerepe hatékonyságának növelése. Az alkotmányozás folyamatában a mértékadó tervezetek a miniszteri felelősség egyértelműbb rendezésére törekcszenek, meghatározva azokat a szabályokat, amelyek alapján a miniszterek és politikai államtitkárok felelősséggel tartoznak a miniszterelnöknek, illetőleg a parlamentnek.

A parlamentáris kormányzás alkotmányos kereteivel ellentétben az operatív működés új, hatékonyabb modellje még nem szilárdult meg. A rendszerváltás során végrehajtott alkotmányos módosítás ugyan jogilag megerősítette a miniszterelnök pozícióját, a miniszterelnök-helyettesi és az államminiszteri funkció megszüntetésével azonban a tényleges kormányzati koordináció meggyengült. A konzervatív kormányzás alatt a koordináló funkciót lényegében a kabinetiroda és a miniszterelnöki tanácsadók vették át, az új koalíciós kormány létrejöttét követően viszont a miniszterelnöki hivatal szerepe jórészt a kormányulések technikai és jogi előkészítésére korlátozódott.

A kormányzati rendszer továbbfejlesztésének egyik legfontosabb feladatát a koordináció politikai, szervezeti és működési feltételeinek megteremtése alkotja. Az egységes kormányzati akarat érvényesítése feltételezi, hogy a miniszterelnököt megfelelő politikai felhatalmazással rendelkező vezetők támogatják, akik a kormányzati politika egy-egy részterületét fogják át. A kormányfő koordinációs tevékenységét a kabinetben újra létrehozandó referensi hálózat is segítheti, amely az egyes minisztériumokkal és a tárcaközi intézményekkel, valamint a politikai pártokkal és a civil szervezetekkel fenntartott kapcsolatokat szervezi.

Az Alkotmánybíróság kemény korlátokat alakított ki a kormányzati tevékenységgel szemben a jogállamiság tartalmának értelmezésével. Eszerint a kormány mozgási szabadságát korlátozzák az emberi és állampolgári jogok, a jogbiztonság igénye és az arányosság követelményének betartásával bizonyos körben — nem abszolút mértékben — a szerzett jogok. A költségvetési egyensúly felborulásának megelőzésére 1995 tavaszán bevezetett gyors kormányzati intézkedések (ún. Bokros-csomag) egy részét az Alkotmánybíróság azért találta alkotmány sértőnek, mert a bevezetés módja nem felelt meg a jogbiztonság követelményeinek. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság következetesen tartózkodik attól, hogy a gazdaságpolitika tartalmi kérdéseibe való beavatkozással keresztezze a kormány kompetenciáját. Így a képviselői összeférhetetlenség kapcsán ismételten leszögezte, hogy a kormányzati célok megvalósítása eszközeinek megválasztásában a kormánynak és a törvényhozónak nagy szabadsága van, az alkotmányosság keretei között szabadon dönthet a megfelelőnek tartott intézményes megoldások mellett. Ugyanakkor határozottan lépett fel olyan esetekben, amikor az alkotmányban biztosított jogok sérelmével találkozott.²³

A parlament és a kormány viszonya

A parlamentáris kormányzás egyik fontos jellemzője a parlamenti törvényhozás és a kormányzati végrehajtó hatalom egybeépülése. Ez a strukturális adottság önmagában azzal jár, hogy a két hatalmi ág intézményei átnyúlnak egymás területére és a szerepek összemosódnak. Ez a parlament oldalán abban nyilvánul meg, hogy az országgyűlés különböző szervezeti formációi, a bizottságok és a pártfrakciók, elsősorban a koalíciós egyeztetés informális mechanizmusain keresztül, közvetlenül részt vesznek a végrehajtó hatalom gyakorlásában. A kormány a törvény-előkészítés folyamatában jut kvázi törvényhozó hatalmi szerephez, különösen azáltal, hogy a törvényi keretszabályozás sok esetben nagyvonalú felhatalmazást ad a kormánynak rendeleti jogalkotásra, ami praktikusán a törvényalkotói hatalomról való részleges lemondással egyenlő.

Ez az egybeépülés nagyfokú politikai hatalomkoncentrációt testesít meg, és messzemenő alkotmányos következményekkel jár. Elsődleges hatása az, hogy megteremti a kormányzati hatalom korlátlanságának illúzióját. Azért beszélhetünk illúzióról, mert a valóságban a kormány, s azon belül a mai kiemelt kormányfői szerepet intézményesítő modellben a kormányfő felelőssége és kezdeményezési szabadsága érvényesül, ez azonban a szervezeti és pénzügyi determinációk közepette nagyon is körülhatárolt, korlátozott.

A két szféra egybeépülése a közigazgatás túlpolitizálására hajlamosít, ami alkotmányosan mindenképpen ellensúlyozandó. A fékek rendszerre azonban a jelenlegi alkotmányos szerkezetben nem eléggé hatékony, ami azzal jár, hogy a politika behatol a központi közigazgatás szervezeti egységeibe és rontja a szakmai-szakértői teljesítményt. Ennek egyik megnyilvánulása a jogszabály-előkészítés olykor igen alacsony színvonala, a kapkodó és improvizatív jogalkotás, az előzetes egyeztetések elmaradása vagy elégtelensége. A jogalkotási végtermékek, a jogszabályok ebből következően sokszor belső ellentmondásokkal terheltek, a törvények igen sok esetben rövid időn belül módosításra, korrekcióra szorulnak.

Szükség lenne tehát a szerepek markánsabb, hatékonyabb elválasztására. Ennek több eszköze is lehetséges. Ezek jó része javaslatként az új alkotmány előkészítésének folyamatában megfogalmazódott, ám e folyamat látványos megrekedése, majd a most tapasztalható agóniája miatt nem lehet számítani az alaptörvényi szintű változtatásokra. Csak a legfontosabb elemek vázolására szorítkozom ebben a körben:

1.) A jogalkotásban élesebben el kellene választani a *törvényhozói és a végrehajtó hatalmi szerepeket*. A mai folyamatban a legnagyobb gondot az okozza, hogy a képviselők az egyéni politikusi szerepfelfogásból következően módosító indítványaikkal sokszor teljesen átrajzolják a szakmailag egyeztetett, többé-kevésbé koherens kormány-előterjesztéseket.²⁴ Ez önmagában nem kifogásolható, mivel a képviselők teszik dolgukat, az ő feladatuk az, hogy az általuk konceptualizált és politikai értékeik alapján képviselt általános érdekeknek megfelelően érvényre juttassák a választói akaratot a jogalkotási folyamatban. A probléma ezért elsősorban technikai, jogalkotási processzuális jellegű. Sokféle megoldás lehetséges annak elérésére, hogy a törvényalkotási folyamatban a szakmai és a politikai elemek megfelelő harmóniája kialakuljon, és ne csorbuljon sem a közigazgatási előkészítés profizmusa, sem a törvényalkotás politikai funkciója. Ennek rendezése a jogalkotási törvény és a házzabályok keretében történhet, elsődleges fontosságú feladat.

2.) A másik aspektus a *társadalmi érdekképviselők szerepe* a jogalkotásban. Sokan kifogásolják, hogy ez a fontos funkció ma nincs érdeme

szerint megoldva a jogalkotás mechanizmusában. Ma az érdekképviselési lobbyzás elsősorban informális síkon, jórészt az egyéni képviselői és párt-politikai közvetítéssel valósul meg. Fontos lenne, hogy az érdekképviseltek már a közigazgatási-kormányzati fázisban szerepet kapjanak, mert ezáltal meg lehetne előzni a később nagy politikai károkat okozó társadalmi fellépéseket, amit a közelmúltban tapasztalhattunk például az agrártámogatási és adóztatási kérdések esetében. Ez nem jelenti azt, hogy a szakmai érdekképviseltek kvázi jogalkotási szerepet kapnának, de korai bekapcsolásuk mindenképpen indokolt. Különösen fontos lenne ez a kormány és a miniszter rendeletalkotási tevékenységében. Az tapasztalható, hogy míg a törvény-előkészítésben az érdekképviseltek szavukat hallathatják, ez a hang a felhatalmazáson alapuló, többnyire az elsődlegessel egyenrangú, olykor még a részletek fontossága miatt annál is jelentősebb másodlagos jogalkotásban elhalkul, sőt többnyire teljesen elnémul. Ha arra gondolunk, hogy a kormányzat oldalán — nyugati példákra és mintákra való hivatkozással — igen erőteljesen fogalmazódik meg az igény a rendeleti jogalkotásra, nem csodálkozhatunk azon, hogy a kormány, ahol csak lehet, igyekszik törvényi felhatalmazást kapni a dolgok lényegi tartalmát meghatározó részletszabályozásra, amivel azután, ha nincs jogvesztő határidő, tetszése szerinti időben él, vagy nem él. Az érdekképviselési szervezetek bekapcsolása már csak ezért is különös jelentőséggel bír.

3) E körben szólni kell az *Igazságügyi Minisztérium (IM) szerepének* fontosságáról. Úgy vélem, hogy ma az IM a szükségesnél és indokoltnál alárendeltebb szerepet kap, és a minisztériumok közötti egyeztetési mechanizmus nem biztosít számára kellő szervezeti, hatalmi és funkcionális befolyást a törvény-előkészítésben és általában a kormányzati szintű — kormány és miniszteri — jogszabályalkotásban. Az IM számára erősebb jogosítványokat kellene biztosítani más tárcák rovására. Ma az a helyzet, hogy az IM nagy jelentőségű, a politikai rendszer egészére vonatkozó törvények esetében már kész előterjesztésekkel szembesül, és koncepcionális változtatásokat még abban az esetben is csak nagy nehézséggel képes keresztülvinni, ha ez akár szakmai, akár integráció-politikai szempontból elengedhetetlen. Indokolja a strukturális változtatást a jogalkotás szakmai komplexitása mellett az a tény, hogy a kodifikációban jártas szakemberekből krónikus hiánnyal szenved minden kormányzat. További érv, hogy az európai jogharmonizáció — helyesen — az IM-hez telepített, és ezáltal az integrációs szempontok is csak rajta keresztül érvényesíthetők hatékonyan.

Ma a jogalkotás egyik általános fogyatékosága, hogy a dezintegráltság miatt nincs egyértelmű felelőse a kormányzaton belül. Az IM joggal hivatkozhat arra, hogy nem rendelkezik megfelelő eszközökkel a hibák

megelőzésére és kiküszöbölésére. A következmény az, hogy nemcsak a jogalkotási törvény felülvizsgálata késik, hanem a korábban meghatározott követelmények sem érvényesülnek. A hallatlanul túlbujánzó pénzügyi jogalkotás fölött semmiféle menetközbeni kontroll nem érvényesül, ami csak részben magyarázható a pénzügyi szakértelem monopolizáltságával. Fontosabb tényező az apparátus által gerjesztett szabályozási dömping, az egymásra torlódó, évenként cserélődő hatalmas jogszabálytömeg, amelyben már a szakértők és a szakszírói kar sem tud kellő hatékonysággal eligazodni. Közismert példaként az adójogi szabályozást lehet felhozni. Már-már a jogalkalmazást és a jogérvényesítést bénító jelenséggel állunk szemben, amelynek bírálata újból és újból megfogalmazódik, minden évben ígérek hangzanak el a stabilizálásra, ám az ígéreteket a pénzügyi kormányzat folyamatosan megszegi.

4) A jogállamiság, s azon belül a jogbiztonság és a kiszámíthatóság alkotmányos követelménye sérül a kampányszerű jogalkotással és a megengedhetetlenül gyorsan inflálódó joganyaggal, aminek ma már az ügyvédi kar sem örül. A modern jogállami jogérvényesítés arra az általános elvre épül, hogy a jog nem ismerete főszabályként nem mentesíthet a jogkövetkezmények alól.²⁵ A munkajövedelmet biztosító kisvállalkozások esetében jelent ez óriási gondot a költségek kényszerű megnövelésével, de a személyi jövedelemadó tekintetében voltaképpen minden állampolgárt érint.²⁶ *Hogyan lehet általános jogkövető magatartást elvárni olyan viszonyok között, amikor a túlbujánzó jog még az átlagműveltségűek számára is megközelíthetetlen?*

5) Az eddigi kormányoknak óriási adósságaik halmozódtak fel a jogalkotás terén. Elsősorban arra gondolok, hogy a törvényalkotási dömpingben az előkészítő közigazgatási apparátusok alig támaszkodnak a társadalomtudományok eredményeire, illetőleg alig építenek az ilyen empirikus kutatásokra. Ez együtt jár azzal a szinte magától értetődőnek tekintett helyzettel, hogy többnyire nem kerül sor hatáselemzésre, még a nagy horderejű kérdések törvényi szabályozásánál is sorra-rendre elmarad a várható társadalmi következmények átfogó — pénzügyi, jogrendszerbeli, szociológiai és egyéb — elemzése. Nem lehet csodálkozni azon, hogy igen gyakori az új jogszabályok rövid időn belüli módosítása, és hogy a joganyag cserélődési sebessége nem ismer határokat.

6) A jogalkotás anomáliáival szemben *a polgárok kiszolgáltatottsága* nagyfokú. Védelmet a társadalmi szerveződés, a civil és a szakmai érdekképviselő, illetőleg a társadalmi nyilvánosság jelenthetnek, a jogrendszeren belül pedig az ombudsmanokon kívül elsősorban az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság működése ezen a téren az egyes elkerülhetet-

len tévedések, alkotmányfilozófiai elfogultságok ellenére egyértelmű siker-történet. Meggyőződésem, hogy berendezkedésünk nem lenne jogállami-nak nevezhető, ha az Alkotmánybíróság tevékenysége nem érvényesülhet-ne szabadon, politikai és jogi korlátozásoktól mentesen. Nem tartom vélet-lennek, hogy a populista hajlamú politikai mozgalmak hevesen támadják az Alkotmánybíróságot, és csökkenteni kívánják kompetenciáját. Egy ilyen alkotmányos fordulat akkor is nagy veszélyeket rejtene magában, ha tudjuk, hogy az Alkotmánybíróság túlterheltsége miatt ma csak a legfontosabbnak ítélt ügyekben tud fellépni és nyilvánvalóan képtelen megfelelő ütemben követni a jogalkotás anomáliáit.

E tekintetben fontosnak tartom megjegyezni, hogy a jogszabályok közötti összeütközés vizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, csak abban az esetben, ha az alacsonyabb szintű jogszabály úgy kerül szembe a magasabb szintűvel, hogy a szabályozás tartalma egyúttal alkotmányértő is. Normális esetben a kollízió elbírálására csak peres ügyekben lehetséges és a rendes bíróságok feladata. A tapasztalat azon-ban az, hogy a bíróságok számára ez a feladat szokatlan, csak a legritkább esetben élnek ez irányú jogi lehetőségeikkel.

A jogalkotás a mai tágabb értelemben vett kormányzati tevékenység egyik kritikus területe, ahol a rendszerváltás óta inkább visszalépés tapasztalható, mint pozitív változás. Ez akkor is így van, ha világosan meg-állapítható, hogy a piacgazdaság kialakításának szabályozási igénye óriási kihívást jelent a mindenkori kormányzat számára. Éppen ezért kellett volna már a kezdetekkor, tehát az Antall-kormány hivatalba lépése után felülvizsgálni a jogalkotás törvényi kereteit és a házzabályokat. E téren előrelépés csak a második ciklusban történt, ez azonban nem felel meg sem a várakozásoknak, sem az igényeknek.

7) A parlament és a kormány viszonyának másik fontos eleme a *miniszteri és a képviselői funkció* gyakorlati egybeesése. Tudjuk, hogy a nyugat-európai demokráciákban is két ellentétes tendencia érvényesül. Az egyik modellben, a westminsteri típusú kormányzat estében a képviselői és a miniszteri funkció kötelezően egybeesik, a miniszternek bírnia kell a ház bizalmát. A hazai gyakorlat ehhez áll közel azzal, hogy a két funkció egybe-olvasása nem kötelező. Ezzel önmagában nincs is semmi probléma, mivel a miniszteri felelősség független attól, hogy a miniszter egyúttal képvi-selő-e vagy sem. A meg nem felelés kettős. Egyfelől abban rejlik, hogy a miniszter felelőssége a kormányfő kiemelt helyzete által korlátozott, volta-képpen politikailag igencsak redukált. Másfelől kérdéses, hogy a kormány valóságos testület-e, olyan grémium, amelyben a tagok egyenlőek. A kor-mányfő bármikor elmozdíthatja miniszterét, aki ilyenkor visszalép kép-

viselővé, ha korábban az volt, és ez azt jelenti, hogy politikailag mást képvisel, mint a kormányfő által megszemélyesített kormány. A mindenkori parlamenti többség egyúttal a kormányzati politika maradéktalan érvényesülését is jelenti, még akkor is, ha a kormányzati politika kemény belső alkuk és kompromisszumok eredménye. Ebben a képletben tehát a hatalmi elválasztás igencsak viszonylagos, inkább csak szervezeti munkamegosztásban nyilvánul meg. Ebből az következik, hogy a kormány fölötti, s ezáltal a végrehajtó hatalom irányában megvalósuló parlamenti ellenőrzés korlátozott, a pártpolitikai érdekek által természetes módon fékezett. Ezért van nagy jelentősége minden olyan mechanizmusnak, ami ezt a strukturális adottságot a parlament-kormány tengelyen kívül ellensúlyozza, az elvesztett funkciót más területen pótolja. A fentiekből következik, hogy a miniszter jogállását a konstrukción belül a lehető legnagyobb hatékonysággal védeni kell, elsősorban a miniszterek egymás közötti viszonyában, de a miniszterelnökkel, illetőleg a kormánnyal szemben is.

8) A *kormány* tevékenységének parlamenti ellenőrzése is olyan terület, ahol rejtett konfliktusokkal találkozunk. Általánosságban azt kell megállapítanunk, hogy az összefonódás szociológiai képlete nem teszi könnyen érvényesíthetővé a felelősség érvényesítését. A kormány, illetőleg a miniszterek beszámoltatása inkább szimbolikus jelentőségű, jórészt az ellenzéknek ad lehetőséget a közvéleményben rejlő lehetőségek kiaknázására. Ha egymás mellé rendelt hatalmi ágakról lenne szó, akkor ezt az intézményt fel lehetne fogni tájékoztatásnak, hangsúlyozni kell azonban, hogy a parlamentarizmus általában, s különösképpen a mai magyar parlamentáris berendezkedés nem ismeri a parlament és a kormány közötti hatalmi ág típusú elválasztást. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a parlament a valóságban nagyobb hatalmat testesít meg, és a kormányzat, bár mint a végrehajtó hatalom megtestesítője, hatalmát csakis a parlamenttől eredeztetheti, mivel nincs közvetlenül összefüggésben a legitimációs választási mechanizmusokkal. Ezt a legitimációs hiányt az is kifejezi, hogy a ma élő választási rendszer belső logikája szerint a parlament megválasztásával a választók közössége nem választ kormányt, még akkor sem, ha egyértelmű parlamenti többség jön létre a voksok mandátummá változása folytán, mint ezt a jelenlegi kormány összetétele is mutatja.

A kormány és a parlament viszonya tehát nem teljesen szimmetrikus és a két hatalmi központ között a parlament javára állapítható meg aszimmetria. A kormány tényleges operatív hatalma szociológiai értelemben kiegyenlíti a parlament fölényét és ebből adódik a két központ közötti kényes egyensúlya. Innen szemlélve logikusnak tűnik, hogy a kormány fölötti parlamenti kontroll egy olyan eszköz, amelynek az a fő funkciója,

hogy operacionalizálja a parlamenti szupremáciát és kellő hatékonysággal ellensúlyozza a kormány operatív intézkedési szabadságát.

Az ellenőrzés valóban hatékony eszköze lehetne az interpelláció és a képviselői kérdés. Ezek hatékonyságát azonban a parlamenti pártpolitikai megosztottságok nagymértékben lerontják. Az interpellációk esetében bizottsági vizsgálatra alig kerül sor, mivel a parlamenti többség a frakció-szolidaritásból eredően szinte automatikusan szavaz a miniszter mellett. Igen ritkán, kivételesen kerül sor arra, hogy — elsősorban morális indítatásból — a kormányzó pártok képviselőinek egy része nem adja nevét a miniszteri válasz elfogadásához. Ennek ellenére ezek az eszközök a parlament-kormány viszonyában pozitív értékelést kaphatnak, mivel a közvélemény, a nyilvánosság ereje pótolja a merevebb bizottsági eljárások korántsem hatékonyabb orientáló, figyelemfelhívó és korrekciós funkcióját.

Az összeférhetetlenség szabályozása

A kormányzás szempontjából lényeges kérdés, hogy ki lehet képviselő, és még inkább az, hogy a jog hol húzza meg a vonalat az üzleti világ és a politikai érdekképviselés között. A közelmúltban elfogadott és az alkotmányosság tesztjén is túljutott szabályozás (1997. évi V. tv.) szigorú gazdasági összeférhetetlenségi szabályokat állapított meg az állami és önkormányzati részesedéssel működő gazdasági társaságok menedzserei és testületi tagjai tekintetében. A szabályozás szépséghibája, hogy magánvállalatok esetében ezt a korlátozást nem vezette be azzal a szemforgató érveléssel, hogy egy ilyen szigorú, az összeférhetetlenséget kiterjesztő szabályozás kikeresztené a tehetséges gazdasági vezetőket; és a képviselőség olyan főhivatású szakmává válna, amely mesterségesen elválna a vállalkozás világtól. Nem kell különösebb tehetség ennek az érvelésnek a cáfolatához. Elegendő arra utalni, hogy természetesen pozitív jelenségként kellene üdvözlünk a főhivatású politikus réteg megszilárdulását, hiszen ez éppúgy profi szakma, mint a vállalatvezetés vagy bármely más értelmiségi főhivatású tevékenység. Nincs semmi akadály, hogy egy sikeres menedzser, ha képességei erre predesztinálják, függetlenített képviselővé váljék, ha ezen a területen kíván eredményeket felmutatni. Az összeférhetetlenség csupán azt jelentené, hogy a képviselőség idejére le kellene mondania az adott magánszférához való közvetlen kötődésről, mivel képviselőként a közvetlen napi gazdasági érdekek fölött kell állnia, és a gazdasági érdekek közvetlen érvényesítésének nyomásától szabadnak kell lennie. Csak remélhetjük, hogy a parlamenti demokrácia további finomodása egyszer elvezet e lépés megtételéhez.

Ezen kívül két további területen állapítható meg az összeférhetetlenség nem megfelelő szabályozása. Az egyik a képviselői és a települési önkormányzati polgármesteri funkció összeférhetőségének 1994-ben törént kimondása, és az ezzel kapcsolatos 1990-ben kialakított tiltás feloldása. Aktív parlament esetén, amikor is a képviselői közösség felelőssége túlmutat a végrehajtó hatalom pusztá ellenőrzésén és ellensúlyozásán, a képviselőt mentesíteni kellene minden olyan tevékenységtől és elfoglaltságtól, amely akadályozza ebbéli működése hatékonyságát. Nem véletlen, hogy a hazaihoz hasonló megengedő szabályozás csak olyan országokban ismert, ahol a parlament szerepe korlátozottabb, és működése is visszafogottabb (pl. Franciaországban az V. Köztársaság viszonyai között).

A másik kifogásolható szabályozási elégtelenség a végrehajtó hatalmi szférában mutatható ki abban, hogy nem kellőképpen megoldott a kormányzat köztisztviselői karának összeférhetetlenségi szabályozása. Általánosságban ki kellene mondani, hogy a köztisztviselői jogviszonnyal összeférhetetlen minden olyan gazdasági tevékenység vagy megbízatás, amely a köztisztviselő tevékenységének pártatlanságát károsan befolyásolhatja.

A parlament létszáma

A kormányzással a parlamenti létszám nincs ugyan közvetlen kapcsolatban, de áttételesen megállapítható az összefüggés. Elegendő arra utalni, hogy egy kisebb parlament munkája jobban megszervezhető és a működését segítő háttérapparátus tevékenységére az anyagi források átcsoportosíthatók. Ez mindeképpen növelné a parlament profizmusát, és a végrehajtó hatalomtól való egyoldalú szakmai függését is oldaná. A népességszámra tekintettel elvileg elegendő lenne akár egy 130-150 fős parlament is. A hármas tagolású választási rendszer azonban természetesen határt szab a létszám csökkentésének, mivel a vegyes kombinált rendszerben az egyes csoportelemek száma nem változtatható tetszőlegesen az arányosság további sérülése elkerülésének követelménye miatt. Önmagában az egyéni kerületi rendszer fenntartása is korlátokat szab, hiszen a kerületi beosztás a településföldrajzi adottságok miatt nem rajzolható át szabadon.²⁷

A megyei beosztás és a népesség eloszlása szintén akadályozza a változtatást. Ezekre a körülményekre figyelemmel az egyéni kerületek számának legalsó határa 100-120 közé tehető, és ebből kiindulva határozható meg a területi és az országos listás keret nagysága. A két csoport együttes létszámát az arányosság tervezhető mértéke befolyásolja. Egy mérsékelt arányos — tehát a jelenleginél proporcionálisabb — rendszerben e két kosár együttesen legalább 120-140 mandátumot jelent. Összességében tehát azt találjuk, hogy a parlament karcsúsításának eredményeként a jelenlegi

választási rendszer struktúráját feltételezve a parlamenti létszám a radikális változatok elfogadásával 220-260 képviselői helyre korlátozható.

A gyakorlatban csekély a valószínűsége még egy szerényebb mértékű változtatásnak is. Áttörést az hozna, ha az alkotmányozó elit elfogadná a második kamara intézményesítésének szükségességét, vagy ha egy esetleges népszavazással a közönség választása ezt preferálná. Ennek azonban pártpolitikai okokból, ismerve a parlamenti pártok alkotmányozási törekvéseit, még a létszám változtatásánál is kisebb az esélye.

A jövő feladatairól

Az állami beavatkozás modern felfogása és gyakorlata a jóléti kapitalista államokban kettős tendencia harmonizálását posztulálja: egyfelől implikálja az aktív állam elfogadását, mivel a gazdasági növekedés fenntartása és az anticiklikus gazdaságpolitika igényének csak a kezdeményező, aktív állami szerepvállalással lehet megfelelni; másfelől az állami szerep hipertrófiájának ellensúlyozási szükséglete megköveteli, hogy megfelelő visszacsatolási mechanizmusok épüljenek ki — részben az államon belül — az állami túlnövekedéssel szemben. A politikai mechanizmusban ezeket az egymásnak ellentmondó igényeket elkülönült pártideológiák testesítik meg, amelyek a parlamentáris modellben tiszta formában ritkán jutnak uralkodó pozícióba a kontinentális Európában. A kormánynak mindenképpen ötvöznie kell e két követelményt és úgy kell kidolgoznia bármiféle rendszerstabilizáló politikai programot, hogy a két tendencia egyensúlyba kerüljön.

Az állami szerepvállalás hatékonyságának fokmérője az, hogy az állami beavatkozás azt a hatást váltja ki, amelyet a beavatkozástól elvárhatunk.

Míg a kormányzati struktúrát az elmúlt évtizedben a különböző reformok igen sokszor érintették, és mára voltaképpen kialakult stabil szerkezete, addig a társadalmi-gazdasági szabályozás terén óriási lemaradás tapasztalható a fejlett ipari országokhoz képest. Azt is mondhatjuk, hogy ez egy igazi modernizációs zárvány. A problémát nálunk ismételten vissza-visszatérően úgynevezett deregulációs programként kezelték, ami azt jelenti, hogy egy-egy hirtelen elhatározással rendet vágtak az alacsonyabb, többnyire eleve elavultnak tekinthető miniszteri szintű joganyagban és ezzel a „túlszabályozási” probléma meg is oldódott. Mára a helyzet aggasztóvá vált. A hatályos joganyag alig felbecsülhető többsége vagy egyáltalán nem hatályosul, vagy diszfunkcionálisan érvényesül.

A fentiekből kiindulva az államiság átalakításának keretében a kormányzati területen foglalkozni kell ugyan a szervezeti megfelelőség kérdé-

sével, emellett azonban nagyobb hangsúlyt kell fektetni a társadalmi szabályozás problematikájára. Ez a kérdéskör összefügg az európai integrációval. A csatlakozás megkívánja a hazai jogi szabályozás bizonyos részének az uniós joganyaggal való összhangba hozását, ennél azonban lényegesen összetettebb az a kérdés, hogy az állami beavatkozás szabályozási oldalát, annak eljárásrendjét miképpen lehet a kívánalmakkal megfeleltetni.

Jegyzetek

- 1 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: alkotmány) 2. § (2) bek.
- 2 Az Alkotmánybíróság (AB) a 2/1993. sz. számú határozatában kimondta, hogy „a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben. [...] A népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet. A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást. [...] Mivel az Alkotmány 28. §-ának (2) és (3) bekezdései kimerítően meghatározzák az Országgyűlés feloszlásának és feloszlásának eseteit, az Országgyűlés népszavazás útján nem kényszeríthető feloszlásának kimondására”.
- 3 Alkotmány 19. § (3) bek. a/ pont.
- 4 Alkotmány 24. § (3) bek. (Annak az alkotmányos kitételnek, hogy az országgyűlés a magyar köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselési szerve, nem sok értelme van egy formálisan demokratikus berendezkedésben, mivel az államnak nincs önálló hatalma, és az Országgyűlésen kívül nincs más népképviselési szerv.)
- 5 Alkotmány 20. § (1) bek.
- 6 Alkotmány 28. § (1) bek.
- 7 Alkotmány 28. § (6) bek.
- 8 Uo.
- 9 Alkotmány 33/A § a) pont
- 10 Alkotmány 28. § (3) bek. a) pont
- 11 Alkotmány 28. § (3) bek. b) pont
- 12 Alkotmány 35. §
- 13 Alkotmány 35. § (1) bek. k) pont
- 14 Alkotmány 39. § (1) bek.
- 15 Alkotmány 40. § (1) és (2) bek.
- 16 Alkotmány 25. § (1) bek.
- 17 Alkotmány 33. § (3) bek.
- 18 Alkotmány 33. § (4) bek.
- 19 Alkotmány 39. § (2) bek.
- 20 28. § (5) bek.
- 21 Alkotmány 39/A § (1) bek.
- 22 Az egyébként dagályos stílusú Antall Józseftől ez a beszédmodor nem volt idegen, de nem ő volt az igazi megjelenítője, hanem a populista demagógia zsonglőrje, Torgyán József. Internacionalista megfelelője a nyugati jobboldali liturgiákból,

valamint a szélsőséges piaci ideológiákból veszi kölcsön szókészletét és stílusfogásait. A forrásvidék a radikális jobboldali filozófia és politikai gazdaságtan, elsősorban Karl Popper és Ludvig von Mises, igaz, a követők sokkal alacsonyabb színvonalú hangszerelésben adják tovább az alaphangot. A nemzetközi pénzvilág ideológiai egyoldalúságai és internacionalista sematizmusai olykor a térségre vonatkozó alapvető ismeretek teljes hiányával párosulnak, s mindehhez társul a vállve-regetés, a diligens tanulónak kijáró leereszkedő nyugtázás. Azok a politikusok, értelmiségiek és vállalkozók, akik megpróbálnak önálló, sajátos, autonóm hangot megütni, könnyen belekerülnek a már kész címkékhez rendelt dobozokba, és lejáratusuk profi módon megszervezett, álobjektív körítésben igen gyorsan és hatékonyan végbemegy. Különösen érintettek azok, akik nyugati tőkés érdekeket elvi síkon akárcsak a legcsekélyebb mértékben is súrolnak vagy veszélyeztetnek. Bárki könnyen megkaphatja a maga megérdemelt osztályzatát, árulónak, kommunisztának, dilettánsnak, integritás nélkülinek való minősítését, a kormányfőtől kezdve a nemzetközi pénzvilág reprezentánsáig.

- 23 E tekintetben is az összeférhetlenségi törvény hozható fel példaként: az Alkotmánybíróság határozottan fellépett az ellen, hogy a pártok befolyással rendelkező vezetői saját politikai céljaik érvényesítése érdekében a házszabályokra hivatkozva manipulatív módon korlátozzák a képviselők jogát az előzetes alkotmányossági kontroll kezdeményezésére. Bár az Alkotmánybíróság megtehetette volna, emiatt nem semmisítette meg az összeférhetlenségi törvényt, ám határidőt szabott az országgyűlésnek a házszabályi ellentmondás feloldására és kilátásba helyezte, hogy a jövőben élni fog törvénytsemmisítési jogával.
- 24 Sárközy Tamás a választottbírósági törvényt hozza fel ennek illusztrálására.
- 25 Az alkotmány az állam jogalkotó hatalmát nem nevesíti, a jogszabályok általánosan kötelező jellegét áttételesen a jogalkotási törvényből lehet levezetni. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. 11. § (1) bekezdése mondja ki, hogy: „A jogszabály hatálya kiterjed az ország területén a magánszemélyekre és a jogi személyekre, valamint a külföldön tartózkodó magyar állampolgárokra.”
- 26 Aki ma akár egyetlen szöveget elad, már magának kell adóbevallást készítenie, és ez egyes társadalmi közegekben alig teljesíthető feladat.
- 27 Alternatív megoldásként kínálkozik a megyék egy- és többmandátumos egyéni kerületekként való megjelenítése, s emellett országos listás rendszer alkalmazása. Ez azonban a rendszer gyökeres átalakítását feltételezi, és ma politikailag nincs realitása.

Pártrendszer és parlamenti demokrácia

Tanulmányomban arról szeretnék néhány megjegyzést tenni, hogy a magyarországi pártrendszer, tágabban a parlamenti demokrácia mennyiben hasonlítható a nyugati, úgynevezett fejlett demokráciákhoz, illetve milyen sajátos vonásokkal rendelkezik, amelyek megkülönböztetik a „modellértékűnek” tekintett demokráciáktól.

Felülről szerveződő pártrendszer

A magyarországi pártosodás folyamata — s vélhetően még jó néhány posztkommunista országé is — alapvetően másképpen zajlott le, mint a demokratikus pártrendszerek működése szempontjából is modellnek tekintett nyugati országok pártosodása. *Seymour Martin Lipset* és *Stein Rokkan* immáron klasszikusnak tekinthető komparatív elemzései¹ alapján elmondható, hogy Nyugat-Európában a 19. század végén, a 20. század első évtizedeiben lezajlott pártosodás, a demokratikus pártrendszerek kialakulása egy alapvetően alulról szerveződött folyamat volt. A létrejövő, illetve kialakuló politikai verseny, a párttagoltság lényegében a nagy társadalmi törésvonalak — nemzeti-etnikai, egyházi-vallási, ipari-agrár és munkavállaló-munkáltató — logikáján alapult, azt tükrözte vissza. Ez azt jelenti, hogy a nyugati országokban a társadalmi csoportok közötti valóságos és politikai jelentőségű ellentétek alapján létrejövő érdek- és értékközösségek és identitások inspirálták a pártok megszerveződését, a sajátos érdekek és értékek politikai emancipálása szándékával.

Ennek a folyamatnak lényegében a fordítottja volt megfigyelhető Magyarországon (illetve valószínűleg a többi közép- és kelet-európai országban). A pártosodás ugyanis itt nem alulról, hanem kifejezetten felülről szerveződött, méghozzá döntően annak következtében, hogy a kommunista és szocialista hatalomgyakorlás négy évtizede után a társadalmi csoportok, a polgárok teljesen kiszorultak a politikából, a döntéshozatali folyamatokból, atomizálódtak, s politikailag arctalannak, tagolatlannak

bizonyultak. Alapvetően nem karakterizálódtak azok a társadalmi törésvonalak, amelyek a nyugati fejlődésben, ezért ezek nem is organizálhatták és inspirálhatták a pártosodás folyamatát.

Mindebből már következik, hogy a pártok létrehozása, a pártverseny és a párttagoltság kialakítása azon szűk ellenzéki, értelmiségi csoportok kezébe került, amelyek már évek óta készen álltak pártok, politikai szervezetek létrehozására. Ez így is történt, a pártok a legtöbb esetben ellenzéki értelmiségi csoport kezdeményezéseire, azaz bizonyos értelemben felülről szerveződtek meg, ezért nem alaptalanul állíthatjuk, hogy Magyarországon egyfajta elitpártosodás zajlott le. Hangsúlyoznám: az „elitpártosodás” kategóriája nem jelent semmiféle értékítéletet, egyszerűen szociológiai tény; arra utal, hogy a pártok azon csoportok „művei” voltak, akik e tekintetben felkészültek voltak, kedvező helyzetben vártak politikai elképzeléseik megvalósítási lehetőségeire.

E fordított folyamatnak azonban van egy lényeges következménye: mégpedig az, hogy a létrejött pártrendszer tagoltsága nem a társadalmi tagoltságot jelenítette meg, nem azt politizálta át — hiszen mint állítottam, a társadalomnak nem is igazán volt politikailag értelmezhető tagoltsága —, hanem az ellenzéki értelmiségi csoportok közötti ellentéteket tükrözte vissza. Ezek az ellentétek viszont — az értelmiségi viták természeténél fogva — nagymértékben ideologikus, elvi, illetve kulturális, sőt szubkulturális ellentétek voltak, nem csekély mértékben megterhelve még szubjektív érzelmi szembenállásokkal is.² Ugyanakkor az is tény, hogy a felülről megszerveződött pártok kezdettől fogva érezték a társadalommal való kapcsolat hiányát — hiszen például a párttagságok aránya is meglehetősen alacsony szinten maradt³ —, s ezért nagy erővel törekedtek vélt vagy valóban létező társadalmi csoportokhoz kapcsolódni, igyekeztek maguknak társadalmi bázist teremteni. Ez a törekvésük azonban az eltelt 6-7 év során kevés eredményre vezetett, ráadásul a pártok egy része elkövette azt a hibát is, hogy olyan, már kialakult, stabil piacgazdaságban működő csoportokat prejudikáltak és igyekeztek megszólítani, amelyek egyszerűen még nem is artikulálódtak Magyarországon.

A továbbiakban, hat-hét év tapasztalatai alapján, tegyünk kísérletet a magyar pártrendszer tipizálására, méghozzá a nemzetközi szakirodalomban talán leginkább használt, *Giovanni Sartori* által kidolgozott rendszerezés segítségével.⁴

Ha a Sartori által elemzett négyféle versengő pártrendszer típust vesszük alapul, és kiindulunk az általa használt kritériumokból, akkor a magyar pártrendszer egyértelműen a szélsőségesen polarizált pártrendszerek közé sorolható. Nem is elsősorban a számszerű kritériumok miatt — tehát nem azért, mert a magyar parlamentben hat, illetve hét párt található (hiszen a releváns pártok száma 1990-1994 között inkább öt volt,

ami a mérsékelt plurális pártrendszerekhez sorolta volna a magyart) —, hanem döntően a tartalmi kritériumok alapján. Ugyanis a magyar pártrendszer működésére egyértelműen jellemzőek a következők:

– *Erős ideológiai ellentétek.* Ez adódik a magyar pártosodás korábban vázolt jellegéből, azaz abból, hogy a pártok elitszoptjai között elsősorban és döntően kulturális, szemléleti, értékbeli ellentétek húzódnak, s sokkal kevésbé jellemző a pragmatikus (érdekalapú, gazdasági) ellentétek jelenléte.

– *Centrifugális verseny.* Ez már következik a fenti jellemzőből; a pártok közötti verseny radikális, időnként túlfeszített. A konfliktuspotenciál sokkal erőteljesebb, mint a konszenzuskészség.

– *Túllicitálás.* A választási küzdelem során a választási kampány időszakában különösen, de a köztes időszakokban is gyakran jelentkezik a kormányzati felelősség hiányából adódó túlméretezett ígéretetés, radikális illúziókeltés.

– *Rendszerellenesség.* A rendszerellenesség itt nem feltétlenül demokráciaellenességet jelent, de jelen vannak a parlamentben (FKGP) és azon kívül is (például Magyar Igazság és Élet Pártja) olyan pártok, amelyek céljai között szerepel a teljes politikai elit privilégiumainak megtörése, ami feltételezhetően együtt járna radikális intézményi átalakításokkal (különösképpen a populista, „népbarát” célkitűzéseknek megfelelően).

Mindezzel együtt mégsem állítható, hogy a magyar pártrendszer a polarizált pluralizmus olyan típusába tartozik, amely feltartóztathatatlanul és megmenthetetlenül halad a széthullás — a weimari szindróma — felé. Erről azért nincs szó, mert a túllicitálás, az ideologizálás és a radikális verseny ellenére néhány stabilizálható elem is felfedezhető a pártrendszeren belül: egyfelől a demokratikus jogi keretekhez való ragaszkodás, másfelől néhány olyan mérsékelt, s egyben kormányzóképes párt jelenléte, amely képes kormányzati stabilitást adni, s végül a döntő többségben levő, mérsékelt pártok szembenállása a populista erők radikális törekvéseivel szemben.

Ha már most arra is kísérletet teszünk, hogy a pártverseny jellegzetességei alapján a magyar parlamenti demokrácia egészéről mondjunk valamit, akkor érdemes *Arendt Lijphart* tipologizálásából kiindulni,⁵ aki világos kritériumok alapján megkülönböztette a többségi és a konszenzuális típusú demokráciákat. Ennek alapján azt állíthatjuk, hogy a magyar demokrácia hat-hét év tapasztalatai alapján a többségi típusú demokráciákhoz sorolható, egyfelől az alkotmányos rend néhány intézményi jellemzője (például erős, kancellári típusú kormányfői hatalom), de különösképpen a versengő politikai elit magatartása, beállítottsága alapján. Márpedig, ha a *lijphart-i* logikát hitelesnek fogadjuk el, akkor állítható, hogy a magyarországi politikai feltételek között előnyösebb lenne a konszenzuális modell érvényesülése.

A pártrendszer tagolódása

A magyar pártrendszer ideológiai-politikai tagoltsága sok hasonló vonást mutat a nyugat-európai országok tagoltságához, annál is inkább, mert Magyarországon is működnek a parlamentben önmagukat szociáldemokratának, liberálisnak, konzervatívnak nevező pártok.

Mindez látszólag arra utal, hogy a magyar párttagoltság nyugati szemmel is jól követhető, megérthető, könnyen értelmezhető. Ez többé-kevésbé igaz is, ám mégsem teljesen. Ugyanis egyfelől a magyar politikatörténeti hagyományok, másfelől a rendszerváltás, az átmenet jellege a három alapvető irányzat közötti viszonyokat, szövetségkötési és elhatárolási stratégiákat sajátos vonásokkal ruházták fel. E tekintetben meghatározó jelentőségű a magyar politikatörténeti hagyományokból eredő, népi-urbánus, avagy nemzeti-európeér ellentét, amelynek stabil jelenléte következtében a liberális SZDSZ és a nemzeti beállítottságú konzervatív (liberális-konzervatív) pártok (MDF, KDNP és 1994 óta a Fidesz) közeledése, koalíciós szövetségkötése egyelőre szinte elképzelhetetlen, vagyis a Nyugaton gyakran előforduló liberális-konzervatív szövetség Magyarországon nem igazán működik. Ugyanakkor — mintegy az érem másik oldalaként — a radikál-liberális párt és a szociáldemokrata MSZP között viszonylag gyorsan alakult ki együttműködés — ami végül is elvezetett az 1994-es szociáldemokrata-liberális kormánykoalíció megalakulásáig. Megemlítenéd, hogy a magyar parlament két liberális pártja, az SZDSZ és a Fidesz között rövid távon kizárt az együttműködés lehetősége, éppen azért, mert ma már a két liberális párt viszonyát is a nemzeti-európeér törésvonal mentén való szembehelyezkedés határozza meg.

Bizalmatlanság egymás iránt

Mindezeket túl a magyarországi demokratizációnak van egy olyan általános sajátossága is, amely kicsit teoretikusabb megközelítést igényel.

Magyarországon — és talán a többi kelet- és közép-európai poszt-kommunista országban is — a demokrácia mint politikai rendszer általánosan elfogadott normává vált, amelynek elveihez, értékeihez, követelményeihez igazodni kell, és amely a politikai cselekvések megítélésének, értékelésének alapja. Ebből következően már általánosan elfogadott a demokratikus jogrend, a jogállam követelménye is, amely egyben az intézmények és szervezetek létrejöttének és működési módjának alapelveit is meghatározza. Ez azt jelenti, hogy Magyarországon erős a demokratikus normák, a demokratikus jogrend és a demokratikus alapokon álló intéz-

ményteremtés iránti tisztelet. A demokrácia fogalmi-kategoriális tekintetben, illetve a demokrácia mint nyelv elfogadottá, sőt alapvetővé vált, a politikai beszéd, a politikai retorika, a politikai érvelés és a politikai vita alapvető struktúráló, motiváló ereje lett.

Égészen más kérdés az — s éppen ebben mutatkozik meg a sajátos vonás —, hogy a demokratikus normáknak és jogrendnek, valamint a demokratikus nyelvnek az elfogadása mellett sokkal kisebb a bizalom a demokrácia működtetőivel, azaz a demokrácia szubjektív oldalával szemben. Ez azt jelenti, hogy a demokrácia elvont elfogadása nagyon gyakran nem párosul a politikai pártok egymás iránti bizalmával, azzal a kölcsönös meggyőződéssel, hogy mindenki — vagy legalábbis a mérsékelt politikai pártok mindegyike — a demokrácia elkötelezett híve, nem kívánja a demokratikus normákat, jogrendet, játékszabályokat stb. megsérteni. Természetesen mindegyik politikai erő, párt meg van győződve saját demokratizmusáról, ám gyakran kétségbe vonja mások demokratikus törekvéseit. Ez pedig sokszor okoz kölcsönös félelmet, sőt időnként hisztérikus hangulatot eredményez a politikai életben, ami hozzájárul egy túlfeszített konfliktusos állapot kialakulásához. Hiányzik még az a kölcsönös tisztelet és elfogadás, a „pars pro toto” elvének érvényesülése, ami a nyugati demokráciák egyik fontos stabilizáló eleme. A politikai pártoknak egymással szembeni bizalmatlansága nem zárja ki annak a veszélyét, hogy egyes politikai erők hatalomra kerülve a számukra nem szimpatikus politikai ellenfeleknek ha nem is megsemmisítésére, de legalábbis a demokrácia periferiájára szorítására törekedjenek. Vagyis még nem vált általános meggyőződéssé az a demokráciában nélkülözhetetlen alapelv, hogy minden politikai pártnak — leszámítva persze a szélsőséges, antidemokratikus csoportokat — „helye van a nap alatt”, azaz a demokrácia szerves és integráns részeit képezik.

Kérdés azonban: mi az oka ennek a sajátosságnak, ami a nyugati demokráciákban sokkal kevésbé figyelhető meg?

Úgy vélem, hogy a magyarázat a nyugati és a keleti demokráciák kialakulási folyamatainak eltéréseiben rejlik. Nyugaton a politikai ellenfelek, a politikai aktorok — erős társadalmi támogatottsággal és bátorítással — többlépcsős folyamatban, gyakran ugyan véres összecsapásokon keresztül, mégis végső soron együttesen hozták létre az alapvető demokratikus intézményeket, egy kicsit talán a „nem tudják, de teszik” folyamatában. A demokratizációnak minden egyes politikai párt, politikai szervezet és mozgalom részese, résztvevője, alakítója és szereplője volt, így a nyugati rendszer egy olyan közös politikai alkotásként jött létre, amelyen belül egyben minden aktor szerves része lett a rendszernek. (Leszámítva részben itt is a szélsőjobboldali, illetve a szélsőbaloldali erőket.) Máskép-

pen fogalmazva a demokratikus intézmények létrehozása a 19–20. században a szembenálló politikai aktorok küzdelmének mintegy eredményeképpen, de egyben éppen e *konfliktusok kezelésére* jöttek létre, a demokratikus intézmények egyben a politikai küzdelmek játékszabályainak kereteit adták meg — elkerülendő a véres, terrorisztikus leszámolásokat, a monopolhatalmat, a verseny diktatórikus „feloldásait” —, s ilyen módon alapvető szerepet játszottak a politikai ellenfelek egymás iránti kölcsönös elismerésében.

A fent jellemzett folyamat Nyugaton a második világháború után ért be igazán és hozott létre konszolidált állapotokat, amelyek a hatvanas-hetvenes évektől kezdve Nyugat-Európában egyértelműen lehetővé tették egy konszenzuális politikai stílusnak, stratégiának a kialakulását.⁶

Mindez az elmúlt évtizedekben a nyugati demokráciák látványos stabilizálódásához vezetett, amely döntően a politikai aktorok egymással szembeni toleranciáján alapul. (Más kérdés, hogy az utóbbi években, különösen 1989, azaz a kommunista országokban lezajlott demokratikus átmenetek, forradalmak óta a nyugati demokratikus intézmények — többek között éppen a pártrendszerek is — újra, sokak által „posztmodernnek” nevezett válságjelenségeket mutatnak, ám ennek elemzése túlmutat e tanulmány keretein.)

Mindezzel szemben Keleten a posztkommunista országokban, s így Magyarországon is, a demokratizáció egészen más módon zajlott-zajlik le. Magyarország esetében nem beszélhetünk arról, hogy a politikai aktorok, pártok közös „kínlódásainak” eredménye lett volna a parlamenti demokrácia kialakulása. Nyugaton előbb jöttek létre a demokráciát mintegy előkészítő politikai folyamatok, majd ezek nyomán a demokratikus intézmények, s ezzel mintegy párhuzamosan a demokratikus normák. Ezzel szemben Keleten, konkrétan Magyarországon, a demokratikus norma jelent meg előbb (hiszen konkrét demokratikus cselekvésre nem volt mód, viszont a nyugati modell normája már „kéznél volt”), s csak ezek után jöttek létre a demokratikus irányultságú politikai aktorok, pártok és szervezetek — kívülről megnyílt lehetőségek következményeképpen. Lényeges különbség, hogy Nyugaton a politikai aktorok küzdelmeihez, konfliktusaikhoz a létrejövő demokratikus intézmények mintegy kereteket adtak, s ezekbe fokozatosan belenőttek a pártok, addig Keleten, s így Magyarországon, a szinte néhány hónap alatt önmagukat megszervező politikai pártok és szervezetek számára a demokratikus intézmények nem keretek voltak, hanem tudatosan, felülről létrehozandó intézmények, vagyis célként funkcionáltak. Így Magyarországon a demokrácia még nem a politikai verseny természetes terepe, kerete, hanem maga is cél, a politikai viták tétje, a politikai küzdelem érvrendszerének része. (Ugyanez érvényes a nemzet témájára is.)

Az átmenet során létrejött új, originális politikai pártok nem bele-
nőttek, hanem szinte „belecsöppentek” a demokratikus intézményekbe.
(Ez végső soron érvényes a történelmi hagyományokkal rendelkező pár-
tokra — FKGP, KDNP — is, hiszen évtizedekkel megszűnésük után, szin-
te teljesen új pártvezetéssel ők is teljesen új kihívások elé kerültek, s
lényegében érvényes az MSZP-re is, hiszen a kommunista párt jogutódjá-
nak semmiféle demokratikus tapasztalata, gyakorlata sem volt.) Minden
egyes politikai párt új, originális, ismeretlen volt a többiek számára, s ha
ehhez hozzávesszük a pártelitek közötti meghatározó szerepet játszó kul-
turális-ideologikus törésvonalakat is, akkor máris készen kapjuk az ered-
ményt: az egymás iránti nagyfokú bizalmatlanságot. Magyarországon a
demokrácia nem úgy jött létre, hogy a demokratizáció folyamatában min-
den egyes politikai aktor elegendő mértékben és meggyőzően bizonyíthat-
ta volna a „többiek előtt” demokratikus elkötelezettségét, politikai szándé-
kainak őszinteségét és megkérdőjelezhetetlenségét. Ennélfogva olyan
állapot alakult ki, amelyben minden párt önmagát demokratikusnak gon-
dolja, viszont a politikai ellenfelek legtöbbjével kapcsolatban minimum
kétségeit fogalmazza meg.

A kölcsönös tolerancia hiánya

Nem nehéz mindezek alapján belátni, hogy ha a pártok közötti viszonyban
hiányzik a kölcsönös tolerancia előfeltételezése, akkor rendkívül nehéz a
demokrácia működéséhez feltétlenül szükséges konszenzusokat megköt-
ni, a politikai verseny „fair play” jellegének alapvető biztosítékaiban meg-
állapodni. Ennek az állapotnak az egyik egyértelmű megnyilvánulása, hogy
az eltelt hat-hét év tapasztalatai alapján a politikai pártok nagyon gyakran
figyelmen kívül hagyják az ellenfeleik által (például kormányzati pozíció-
ban) megtett lépéseket, nem kívánnak építeni egymás eredményeire. (Pél-
dául az Antall-kormányzat választási veresége után a Horn-kormányzat
úgy érezte, hogy új alapokra kell helyeznie szinte minden dolgot.) Ezáltal
az a veszély áll fenn, hogy minden egyes hatalomváltás egyfajta újrakez-
dést, „tabula rasa”-t jelent — aminek következtében a demokrácia túlzott
„rázkódásokon” megy keresztül, s még nem tapasztalható az eredmények
fokozatos egymásra épülése.

Másképpen fogalmazva azt mondhatjuk, hogy Magyarországon (s
talán a posztkommunista országok többségében) a demokrácia elsősorban
mint norma jelenik meg, e tekintetben ideális, azonban gyakorlati műkö-
désében korántsem tekinthető „ideálisnak”. Ráadásul az sem javítja a hely-
zetet, hogy a társadalom, az állampolgárok sokasága a demokrácia norma-

tív elvárásaiból kiindulva rendkívül elégedetlen a demokrácia gyakorlatával, és bizalmatlan a demokrácia működtetőivel szemben. Más kérdés az — s ezt nagyon fontos hangsúlyozni —, hogy a problémák megoldásának egyik kulcsa éppen az állampolgárok kezében van. Nem biztos ugyanis, hogy a politikai pártok képesek önmagukban megváltozni, és egy egészen másfajta, toleránsabb politizálásra áttérni, ugyanis jócskán beleszorultak saját mókuskerekükbe. A „segítség” kívülről, a társadalom felől is érkezhetne, amennyiben a polgárok körében megindul(na) egy öntörvényű, önszerveződési folyamat, amely mértékadó, fajsúlyos autonóm érdekszervezetek létrehozásával egy valóságos polgári civil közösséget hozna, és ez a polgári közösség képessé válhatna arra, hogy a politikai pártokat egy másfajta politizálás, magatartás felé terelje. Demokrácia ugyanis aligha képzelhető el szervezett, öntudatos, érdekeit adott esetben a politikai pártok ellenére is érvényesíteni tudó polgárság, vagy — hagyományos fogalommal élve — *citoyen*ek nélkül.

Nem kevés negatívumot soroltam fel a magyarországi demokráciát mérlegelve; itt az ideje, hogy egy feltétlenül pozitív vonásra is felhívjam a figyelmet. Mégpedig arra, hogy bár e „jogi-normatív” demokrácia mindennapi gyakorlatát tekintve még döcögősen működik, ám éppen e jogi-normatív beállítottságnak előnyei is vannak. Ezek közül egyetlenegy, de talán a legfontosabbat említeném meg: mind a polgárok, mind a politikai pártok igen határozottan lépnek fel a demokráciával nyíltan szembehelyezkedő politikai vagy társadalmi csoportokkal szemben.

A pártrendszer alternatívái a jövőben

Akárhogyan is értékeljük azonban a magyar demokráciát és pártrendszert 1997-ben, egyvalami kétségtelen: a jelenlegi még nem végleges állapot. A magyarországi demokrácia, a magyarországi pártrendszer stabilizálódása megítélésem szerint azon múlik, hogy minél több idő teljen el demokratikus mindennapokkal, a pártverseny újabb és újabb fordulóival, érdekegyeztetésekkel, polgári kezdeményezésekkel stb., de leginkább és mindekelőtt: szabad választásokkal, melyek során kialakul és működésbe kezd a politikai váltogazdálkodás. Ez utóbbira azért lenne különösen szükség, hogy lehetőség szerint az összes mértékadó politikai párt és irányzat bemutatkozzon kormányzati és ellenzéki szerepben is, s ezáltal többszörösen és többféle módon bizonyíthassa a demokrácia iránt nem pusztán normatív, hanem gyakorlati elkötelezettségét. Nem mások, csak és kizárólag a demokrácia mindennapi tapasztalatai lehetnek a garanciái annak, hogy Magyarországon a parlamenti demokrácia stabilizálódjon, a párt-

verseny konszolidálódjon és a jelenleg még túlméretezett politikai indulatok enyhüljenek.

Megítélésem szerint kétségtelen, hogy a posztkommunista országok többsége, s így Magyarország is hosszú távon megőrzi sajátosságait, jellegzetességeit, azt, hogy ebben a régióban a demokrácia sokkal erősebb normában, mint gyakorlatában — különösen a konszenzusos megoldásokat illetően. Ez a tény a politikai és pártversenyt élesebbé, „harciasabbá” teheti a nyugati demokráciák többségének gyakorlatához képest. Ám hangsúlyozni szeretném, hogy ezek a jellemzők Magyarország esetében a jövőben sem lesznek mások, mint a demokratikus országok körén belül a magyar demokrácia sajátos vonásai.

Jegyzetek

- 1 Lipset, S. M.–Rokkan, S.: *Party System and Voter Alignments*. Cross-National Perspectives. New York, 1967.
- 2 Vö.: Kulin Ferenc: *A tét*. (Interjúk, esszék a nemzetről és a rendszerváltásról.) Bagolyvár, Budapest, 1994.
- 3 Hivatalos adatok hiányában 1994-es személyes megkérdezéseim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a hat parlamenti párt össztagsága kb. 150 ezer fő körül mozog. Ez a kb. 7 millió választásra jogosult állampolgárnak nem sokkal több, mint a 2 százaléka. Vö.: Fricz Tamás: *A magyarországi pártrendszer 1987–1995*. Cserépfalvi, Budapest, 1996. 141.
- 4 Vö.: Sartori, G.: *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Vol. 1. Cambridge University Press, 1976.
- 5 Lijphart, A.: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale, U. O. 1984. 106–127.
- 6 Vö.: Lijphart, A.: *Consociational Democracy*. World Politics. 1969. 21. 207–225.

A politikai rendszer egyensúlyának problémái

A rendszerváltozás eufóriája és két parlamenti választás tapasztalatainak számbavétele után egyre erősödnek a többpártrendszer gyakorlati működését kritizáló hangok.

Nem pusztán arról van szó, hogy az állampolgárok szemében az alkotmányos intézmények közül a pártok a legnépszerűtlenebbek, hanem szakmai körökben is többen túlzottnak látják a pártok dominanciáját a magyar politikai életben. A többpártrendszer relatív stabilitását — mindkét választás során ugyanaz a hat párt került a parlamentbe — kikezdte az idő. Az MDF-frakció kettészakadása, valamint a KDNP-n belüli éles személyi és politikai konfliktusok arra utalnak, hogy az 1998-as választások fontos mérföldkövet jelenthetnek a magyar pártfejlődés szempontjából.

A gomba módra szaporodó civil szerveződések, non-profit jellegű szervezetek, alapítványok határozott törekvése, hogy szabályozott jogi feltételeket teremtsenek a szektor működésének. Az Érdekegyeztető Tanács átalakulása, az egyes oldalak legitimitásának tisztázási igénye is arra utal, hogy az ezredforduló Magyarországon megnőhet a szerepe a nem párt jellegű társadalmi szerveződéseknek.

Írásomban arra keresek választ, hogy milyen okok vezettek a magyar politikai rendszer működésében jelentkező egyensúlyi zavarokhoz. Vajon rövid távon lehetséges-e a pártok dominanciájának visszaszorítása és a korporatív struktúrák, valamint a civil szerveződések szerepének megnövelése a politikai folyamatokban?

A pártokrácia és a technokrata elit túlsúlya

A magyar többpártrendszer működését bírálók egészen a „születési rendellenességekig” nyúlnak vissza. A pártok létrejöttét nem szerves társadalmi fejlődés eredményének, hanem a külső környezet megváltozásából fakadó, mesterségesen felgyorsított pártosodásnak tartják. A mozgalmi formában létező szervezetek formális pártokká alakultak, hogy indulhas-

sanak a szabad választásokon. Mindez a társadalmi támogatottság és beágyazottság mértékétől függetlenül, illetve sok esetben a mozgalmi eliten belüli tradicionálisan pártellenes beállítódás ellenére zajlott le. A hatalom megszerzésének lehetősége strukturális és politikai kényszerré tette a párttá alakulást. E folyamatok számos párt esetében a mozgalmi jelleg illetve a pártszerű működés konfliktusáról szóló, hosszan elhúzódó vitákhoz vezettek és morális válságot okoztak néhány meghatározó szerepet betöltő mozgalmi vezetőnek, ami további tehertételt jelentett a pártok identitásának kialakításakor.

A kritikai vélemények másik vonulata a társadalmi tagoltság problémája felől közelít a pártosodás kérdéséhez. Abból indul ki, hogy csak akkor beszélhetünk stabilan és hatékonyan funkcionáló pártrendszerrel, ha a pártszerkezet leképezi a társadalomban meglévő ideológia- és érdektagoltságot. A pártok közötti törésvonalak szerintük tehát többé-kevésbé megfeleltethetőek a társadalomban fellelhető törésvonalaknak. Csakhogy a rendkívül gyors és sok tekintetben külső kényszereken alapuló, felülről elindított magyar pártosodási folyamat nem a társadalom törésvonalait, hanem az értelmiségi, illetve a politikai elit szubkulturális megosztottságát tükrözte és mélyítette el. Az elit belső megosztottsága strukturálta a későbbi konfliktusokat: a politikusok személyes ellen- és rokonszenveinek sokkal nagyobb szerep jutott a súlyos szociális konzekvenciákkal járó politikai döntések meghozatalában, mint a pártok szavazóbázisának. A pártok túlnyomó többsége nem tudott változtatni alacsony társadalmi beágyazottságán, nem sikerült élő és folyamatos kapcsolatot kialakítani a civil társadalom különböző szereplőivel. A pártok befolyásának korlátait sokan abban véltek felfedezni, hogy a kisebb településeken a helyhatósági választásokon a politikai pártok nem voltak képesek érdemi befolyást gyakorolni, képviselőik csak a legritkább esetben nyertek el polgármesteri pozíciókat.

A „születési rendellenességek” a hatalom megszerzésével együtt járó partikuláris pártérdekek előtérbe kerülésével párosultak. A jövőképek versenye helyett egyre inkább a pártok, illetve a mögöttük álló érdekcsoportok hatalmi osztozkodásával jellemezhető politikai döntések természetete. Egyes elemzések szerint a késő kádári technokrácia — felhasználva kulturális és politikai kapcsolatrendszerét és a piacgazdaság körülményei között rendkívül jól konvertálható szakmai tudását — a második parlamenti választásokat követően teljes mértékben átvette a társadalom meghatározó pozícióinak ellenőrzését. Háttérbe szorította korábbi szövetségeseit, a reformer, illetve társadalomkritikai értelmiséget, neoliberais gazdaságpolitikájának kíméletlen érvényesítésével veszélybe sodorta a

társadalom kohézióját, továbbá hozzájárult a szociális különbségek kiéle-
ződéséhez és a társadalom kettészakadásához.

A pártokrácia és a technokrata elit túlhatalmát bírálók arra is felhív-
ják a figyelmet, hogy politikai diskurzusok tartalma és jellege egyáltalán
nem szolgálja a magyar politikai kultúra rossz beidegződéseinek a meg-
haladását. A politikai viták természete az ideológiai, sérelmi jellegű politi-
zálást állandósítja, és kiszorítja a racionális, a kormányzati politika konkré-
t kérdéseinek megvitatásához kapcsolódó közéleti diskurzusokat. Így
például nem lehet kulturált vitát lefolytatni olyan, a „nemzeti minimum”
körébe sorolható kérdésekről, mint a tulajdonszerkezet átalakításának
problémái; a gazdaságfejlesztés lehetséges irányai; a jövedelemkülönbség-
ek kialakulását eredményező társadalmi folyamatok természete; az okta-
tás és a nagy ellátórendszerek távlatos átalakításának alapelvei; a jog- és köz-
biztonság anomáliáinak kezelhetősége; a közigazgatási rendszer erodáló-
dásának megakadályozása. A kritikai vélemények fontos konklúziója, hogy
a politikai elit elvesztette innovativitását, nem képes a politikai rendszer
továbbfejlesztésére. A pártok vonzereje csökkent, a rendszerváltoztatás
kulcsszereplőiből a rendszerváltozás társadalmi kiterjesztésének akadály-
ozóivá váltak. Fennáll a veszélye annak, hogy a hosszú viták során kiala-
kított jogállami intézményrendszer társadalmi támogatottsága drasztiku-
san megcsappan, az állampolgárok megvonják a bizalmukat a politikai élet
főszereplőitől, a választásokra korlátozódó „ünnepnap i politikai részvétel”
lecsökken, a társadalmi integráció számai meglazulnak.

A képviseleti demokráciáit — hangoztatják a kritizálók — nem lehet
leszűkíteni pusztán a pártok versenyére. Ki kell tágítani a participáció lehető-
ségét. Ennek egyik lehetséges eszköze egy olyan második kamara felállítása,
amelyben helyet kaphatnának a települési és szakmai önkormányzatok, a
tudományos intézmények és nemzetiségi szervezetek képviselői is.

A pártok és társadalmi háttérük

A rendszerváltozást követő politikai folyamatokat kétségtelenül a pártok
dominanciája jellemezte. A vegyes rendszert tükröző, erős szelekcióra
épülő választási szabályok megteremtették a versengő többpártrendszer
keretfeltételeit. Az arányosság és a kormányozhatóság elvének küzdelmé-
ben a hangsúly inkább az utóbbira került. A magyar politikai élet szereplői
tartottak attól, hogy az első választásokra bejelentkezett több mint 60 párt
szétzilálhatja a közéletet. Ha túl sok párt jut be a parlamentbe, akkor olyan
erős koalíciós kényszer alakul ki a kormányalakítás során, amely a tényle-
ges társadalmi támogatottságánál sokkal jelentősebb súlyt ad a kis pártok

képviselőinek. Negyven év pártállami uralom után, a felhalmozódott gazdasági és szociális problémák megoldását csak erős és stabil kormányzati hatalom birtokában lehet vállalni, a fragmentált pártrendszer ennek komoly korlátját képezné.

A szavazók akaratát mandátumokká formáló választási rendszer és az erre épülő pártfinanszírozási szisztéma végül is áttekinthető szerkezetű pártstruktúrát hozott létre. A hat parlamenti pártból az első választásokat követően szolid többségű, mérsékelt konzervatív kormány és relatíve erős ellenzék jött létre. A kormányozhatóság fontosságát az ellenzékbe szorult pártok is elismerték. Ennek további jogi feltételeit az MDF és az SZDSZ közötti megállapodás teremtette meg a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetésével, és a minősített többséget igénylő törvények számának csökkentésével.

A többpártrendszer intézményesülése nem eredményezte automatikusan a pártok társadalmi beágyazottságát és a pártrendszer problémamegoldó képességének magas fokát. Sőt a professzionális politikai tevékenység feltételei csak nagyon lassan alakultak ki, így a polgárok szemében a többpártrendszer hatékonysága igen alacsonynak tűnt. A kormányzati és a pártrendszer, minden ellentmondása ellenére — különösen kelet-európai összehasonlításban — nagy stabilitást mutatott. A stabilnak tűnő intézményrendszer mögött azonban a választói magatartás nagyfokú bizonytalansága, a pártokkal való azonosulás alacsony foka húzódott meg. Az 1994-es parlamenti választás földcsuszamlásszerű változást hozott, a Magyar Szocialista Párt abszolút többséget szerzett a parlamentben. Az SZDSZ és az MSZP koalíciója több mint kétharmados kormányzati többsúlyt eredményezett, ami gyakorlatilag statisztaszerepre kárhoztatta az ellenzéki pártokat.

A választók magatartását 1994-ben a „protest” attitűd dominálta, elégedetlenségük a korábbi kormány teljesítményével radikális arányeltolódáshoz vezetett a kormány és az ellenzék viszonyában. Sokan a magyar pártrendszer „befagyásától” és a politikai közelet kiürülésétől tartottak. Alig egy évvel az 1998-as választások előtt a közvélemény-kutatások a szavazói magatartás újabb változását vetítik előre. A kormánypártok népszerűségét az ellenzék együttes támogatottsága lényegesen felülmúlja, de a szavazóknak egy nagyon jelentős hányada még nem döntötte el, hogy melyik pártra fogja leadni voksát.

Az összes kritika ellenére úgy vélem, a magyar többpártrendszer kiállta a próbát: a pártok kitüntetett szerepet töltek be a rendszerváltozás békés jellegének biztosításában, a jogállami intézményrendszer kiépítéséhez szükséges politikai feltételek megteremtésében.

Üégrehajtó hatalom és érdekképviseleti szervezetek

Az örökség

A kései Kádár-rendszer — egyéb jellegzetességei mellett — abban is különbözött a kelet-európai pártállami rendszerektől, hogy itt a gazdasági döntések meghozatalában egyre növekvő befolyásra tettek szert az érdekképviseleti szervek, illetve a nagy társadalmi rétegekre hivatkozó nyomásgyakorló csoportok. Az érdekeszámításon alapuló politikai rendszert egyfajta „látens pluralizmus” jellemezte, hiszen a döntések a nyilvánosságot nélkülözve, nehezen azonosítható, sok esetben nem is intézményesült érdekcsoportok belső alkufolyamatainak eredményeként születtek meg. (Ezeknek a döntési mechanizmusoknak a szereplői — a nagyvállalati vezetők, a párt- és a kormányzati bürokrácia szakmai kulcsemberei, a szakszervezeti és KISZ-apparátus elitje — jórészt még ma is fontos résztvevői a társadalmi-gazdasági folyamatoknak; mozgásterüket és gondolkodásukat az ott szerzett tapasztalatok és kapcsolatok alapvetően meghatározzák.)

A rendszerváltozást megelőzően az érdekszervezeti szféra kutatása igen nagy intenzitással folyt, igény és lehetőség nyílt egy érdekképviseleti törvény megalkotására is. A gazdasági jellegű érdekképviseletekről empirikusan alátámasztott, részletes ismeretek álltak rendelkezésre. A kutatók és az érdekképviseleti törvény koncepciója ebben az időszakban feltehetően azért élvezhetett prioritást, mert a pártvezetés reformerői a társadalom érdektagoltságának megjelenítését ebben a korporatív formában megvalósíthatóbbnak vélték, mint a többpártrendszer bevezetését. Ugyanakkor a növekvő társadalmi-gazdasági terhek elfogadtatásában a nyilvános egyezkedésbe bevont érdekszervezeti szféra nagy segítséget nyújthatt volna, csillapítva a szociális feszültségek következményeit. A „korporatív reformot” azonban a rendszerváltozás elsodorta, a politikai rendszer meghatározó rendezőelve a pártpolitikai pluralizmus lett. A másik két rendezőelv, a demokratikus korporativizmus és a közvetlen részvétel teljességgel háttérbe szorult.

Az Antall-kormány

Az Antall-kormány olyan gazdasági struktúrát örökölt, amelyben az állami tulajdonnak abszolút túlsúlya volt, és ennek következtében a munkavállalók 90 százalékának az állam adott munkát. Az új kormány nem rendelkezett átfogó és koherens koncepcióval arról, hogy milyen stratégiát kíván követni a gazdasági érdekképviseletekkel kapcsolatban. A kormányprogramban csak halvány utalást találunk arra, hogy elő kell segíteni a munka-

vállalók és munkáltatók közötti párbeszéd kialakulását. Ennek következtében az Antall-kabinet tényleges kapcsolatát a gazdasági érdekképviselőkkel a konfrontációtól a személyes alkukon keresztül vezető ad hoc viszonyulás és nehezen kiszámítható magatartás jellemezte. Ugyanakkor ennek a kormányzati magatartásnak az egész időszakon átívelő állandó eleme volt az a felfogás, hogy kizárólagosan a biztos parlamenti támogatottsággal és megfelelő felhatalmazással rendelkező végrehajtó hatalom jogosult a gazdasági rendszerváltás kérdéseiben a döntések meghozatalára. Így a kormányzat nem is törekedett arra, hogy a gazdasági érdekképviselőkkel kötött megállapodások és egyeztetések révén növelje a rendszerváltás társadalmi bázisát, bevonja az érdekképviselőket a gazdasági átalakítás politikájának formálásába. A „tárgyalásos” gazdasági rendszerváltás stratégiájával szemben az Antall-kormány az „etatista” felfogás által vallott „kirekesztő” nézetekhez állt közelebb, amelyek szerint a sikeres gazdasági reformok alapvető feltétele a gazdasági érdekcsoportok semlegesítése. Valójában azt láthattuk, hogy amíg az Antall-kormány sikeresen semlegesítette az érdekképviselői szerveket, addig gyakorlati politikájában szinte teljesen kiszolgáltatott volt egyes nyomásgyakorló és nem is feltétlenül szervezett érdekcsoportoknak.

A kelet-európai átalakulással foglalkozó szakirodalom megosztott abban a kérdésben, hogy milyen stratégiát kell követniük a kormányoknak a szervezett és szervezetlen érdekcsoportokkal kapcsolatban.

A „kirekesztő” felfogás képviselői abból indulnak ki, hogy a kelet-európai társadalmakban többségben vannak az államtól függő csoportok, amelyek tömegesen ellenállást tanúsíthatnak a piaci viszonyok gyors kiterjesztésével szemben. Tovább növeli a érdekcsoportok bevonására építő stratégia rizikóját az, hogy ezekben az országokban hagyományosan igen alacsony a társadalmi egyenlőtlenségekkel kapcsolatos tolerancia, a „vesztések” széles táborában mindez különösen megnöveli az érdekszervezetek konfliktus-potenciálját. A gazdasági rendszerváltás programja nem építhető tehát egyik ténylegesen meglévő társadalmi érdekre sem, mert még hiányoznak a gazdasági reformok politikai bázisát jelentő rétegek. Ha a kormány nem akar a status quo fenntartásában érdekelt erők foglyává válni, akkor ki kell rekesztenie, azaz semlegesítenie kell az érdekcsoportokat, a hatalmat pedig a civil társadalom és gazdasági erőcsoportok felől az állam felé kell átcsoportosítania. A kormány akkor lehet sikeres, ha a demokratikus technikákat (például a parlamenti többséget) alkalmazni tudja a nagyobb érdekcsoportok politikából történő kiszorítására. Az erős állam elleni fellépés valójában a demokrácia elleni fellépést jelent, mivel csak az állam által vezérelt gazdasági rendszerváltás képes megteremteni a demokrácia szolid gazdasági alapját. Ehhez az alapvetően „etatista”

nézőponthoz képest csupán egyfajta „neoliberális” kiegészítést jelent az a megközelítés, amely szerint a sikeres gazdasági reform nélkülözhetetlen eleme az átfogó programot képviselő kormányzati „reformcsoport”. A kormányzati technokraták — szemben a gazdaság más szereplőivel — rendelkeznek azzal a speciális tudással, amely közelebb visz az alagút végéhez. Ők azok, akik nem rövid távú, partikuláris érdekek mentén cselekszenek, hanem az univerzális, hosszú távú gazdasági racionalitás szempontjait képviselik. Ezt a technokrata kormányzati reformelitet el kell szigetelni mindenfajta részérdekek nyomásától és megfelelő hatalommal kell ellátni ahhoz, hogy a reformintézkedéseket bevezesse, illetve megvalósítsa. A reformok konszolidálásában viszont már lehet szerepük a gazdasági érdekcsoportoknak, amelyeket megfelelően adagolt kompenzációs intézkedésekkel a reformok oldalára lehet állítani.

A „tárgyalásos” megoldás hívei szerint a sikeres konfliktuskezelés elengedhetetlen feltétele, hogy a kormányzat különböző egyezkedési fórumokon keresztül bevonja a gazdaság főszereplőit a gazdaságpolitikai alakításába, makro-, mezo- és mikroszinten egyaránt. A kirekesztő jellegű kormányzati cselekvés politikailag is irracionális. Beszűkíti a gazdasági szereplők időhorizontját, radikálisan csökkenti a hosszabb távú, bizonytalan nyereségek fejében történő áldozatvállalási készségüket. A vállalkozók nem fektetnek be, külföldre vagy a feketegazdaságba menekítik tőkéjüket. A munkavállalók pedig rövid távú szempontokon alapuló sztrájkokat szerveznek, esetleg olyan politikai erőket támogatnak, amelyekről a reformok lelassítását vagy leállítását várják. Minél nagyobbak a gazdasági nehézségek, annál jelentősebb szerep jut a társadalmi béke fenntartásában az olyan tényezőknek, mint a kormányzati stílus, valamint a kormány és az érdekképviselők intézményesített együttműködésének sajátosságai. A kormányzat reformpolitikájának hatékonysága nagyban függ a vezetés társadalmi beágyazottságától, vagyis attól, hogy milyen minőségű kapcsolatokkal rendelkezik a társadalom különböző szervezett csoportjai, különösen pedig a gazdasági érdekszervezetek irányába. A tárgyalásos politizálás hívei megkérdőjelezik a technokrata kormányzati reformelit abszolút felhatalmazásán alapuló gazdasági átalakítás koncepcióját is. A tapasztalatok szerint a kormányok többsége nem tudja igazán felmérni, hogy a választásokon kapott támogatás mire is elegendő. A reformokkal szembeni ellenállás, a politikai bázis radikális megcsappanása, a gyors népszerűségvesztés arra készteti őket, hogy engedjenek a nyomásnak és „puhítsák fel” a reformcsomagokat. Egyébként sincs a gazdaság irányításának olyan kitüntetett szereplője, aki az univerzalitás szempontjait képviselni tudná a többi aktorral szemben. Sőt a gazdasági rendszerváltásnak éppen az az egyik legfontosabb feltétele, hogy az átalakítás politikájának meghatározá-

sát ne monopolizálhassa egyetlen speciális racionalitást képviselő szereplő sem. A gazdasági rendszerváltás nem az adott országban még nem létező intézmények és modellek „importálását”, hanem a meglévő erőforrások gazdaságilag racionális újrakombinálását jelenti.

A II. világháború utáni nyugat-európai fejlődés tapasztalati azt mutatják, hogy a szűk külső gazdasági mozgástérrel rendelkező kisállamok gazdasági fejlődésében a döntő szerepet a kormányzatok és a gazdasági érdekszervezetek közötti tripartit rendszerek működésének sajátosai játsszák. Azokban az országokban párosul a jólét általános növekedéssel, amelyekben a kormányzatok és a gazdasági érdekképviselők viszonyában a tárgyalásos, megegyezésszerű politizálás dominál. Az elemzések nem vitatják a kormányzati bürokráciák aktív szerepét a gazdaság átalakításában, de kiemelik, hogy minél centralizáltabb a döntéshozatali folyamat, annál több információ megy veszendőbe, annál nagyobb a veszélye annak, hogy a gazdasági racionalitás szempontjai összekeverednek a rövid távú politikai megfontolásokkal.

Az Antall-kormányt több más ok mellett a gazdasági érdekképviselői rendszer zilált állapota, valamint a taxis blokádnak tanulságai is inkább arra ösztönözték, hogy az „etatista” gazdasági rendszerváltoztatás forgatókönyvét kövesse. A kormány a kezdetektől fogva bizalmatlanul tekintett a legnagyobb szakszervezetekre, mert bennük főleg a szocialisták, illetve a Ligában az SZDSZ legfontosabb szövetségeseit látta. Az Érdekegyeztető Tanáccsal kapcsolatos ambivalens beállítódása pedig részben abból fakadt, hogy a közvélemény előtt korábban alig ismert fórum politikai tőkéjét éppen a taxis blokáddal egybekapcsolódó kormányválság során gyűjtötte be.

A taxis blokádnak ugyanakkor arra is figyelmeztette a kormányt, hogy a társadalmi béke megóvása érdekében nem növelheti radikálisan a szociális terheket és a megosztott kollektív munkavállalói érdekképviselőket szelektív tárgyalással vagy más technikákkal semlegesítenie kell. Erre szolgáltak az 1992 óta bevezetett átfogóbb gazdasági és szociális alkuk, valamint a kormánytól független társadalombiztosítási önkormányzatok létrehozása körüli egyezkedések.

Bár az Antall-kormány az Érdekegyeztető Tanács életre hívásával a régió talán legrészletesebben szabályozott, tagolt konzultációs és egyeztetési fórumát hozta létre, a kabinet azonban a saját maga által ellenőrzött és irányított gazdasági rendszerváltoztatás mellett tette le a voksát. Az kétségtelen, hogy a rendszerváltás első kormányának sikerült a társadalmi béke relatíve magas szintjét fenntartani, továbbá az is tény, hogy kevés kormány büszkélkedhet ilyen jó sztrájkstatisztikával, mégis a választási

vereségben minden bizonnyal jelentős szerepet játszott a kormányzat kirekesztő jellegű érdekképviselési politikája.

A Horn-kormány

A *Horn-kormány* elődjéhez képest sokkal kedvezőbb körülmények között határozhatta meg az érdekképviselésekkel és a gazdaság átalakításával kapcsolatos politikáját. A szocialista-liberális kormánykoalíció több mint kétharmados parlamenti többsége nem hagyott kétséget afelől, hogy képes lesz a társadalmi partnerekkel szemben vállalt kötelezettségeit a törvényhozásban is érvényesíteni. A koalíciós partnerek között nem volt elvi különbség abban, hogy a korábbi kormány kirekesztő jellegű politizálási stílusa az érdekképviselésekkel kapcsolatban elfogadhatatlan. A koalíciós megállapodás és a kormányprogram egyértelműen rögzítette, hogy a Horn-kormány a *tárgyalásos politizálás* mellett kötelezi el magát. Sőt ígéretet tett arra is, hogy átfogó társadalmi-gazdasági megállapodásban rögzíti az érdekképviselésekkel való együttműködés alapvető normáit, így biztosítja a radikális gazdasági reformok társadalmi támogatottságát. A érdekképviselések és az érdekegyeztetés politikai felértékelését prognosztizálta az a tény is, hogy számos nagy befolyással rendelkező szakszervezeti vezető került be képviselőként a Szocialista Párt színeiben a parlamentbe. A kormányzás első hónapjait azonban a „repülőrajt” helyett a koalíciós feszültségek és a tárgyalásos politizálás melletti elkötelezettség végletes elgyengülése jellemezte. A pénzügyi kormányzat a gazdasági válsághelyzet pszichózisának gerjesztésével, az ország fizetési nehézségeinek dramatizálásával olyan „lélektani” körülményeket teremtett, amelyek között a kormány nem vállalkozott arra, hogy átfogó megállapodásban vállaljon kötelezettséget a munkavállalói és vállalkozói terhek enyhítésére. A koalíciós pártokat támogató lobbycsoportok pedig egymást kioltó követeléseikkel megbénították a privatizáció folytatását. A kormány más alapokon ugyan, de visszatérni látszott az előző, „etatista” felfogású gazdaságmenedzseléshez.

A Bokros-csomag kidolgozásának és bevezetésnek módja teljességgel illuzórikussá tette azokat a várakozásokat, amelyek a tárgyalásos érdekképviselési politizálásra épültek. 1995 tavaszán világossá vált, hogy a Horn-kormány a gazdasági érdekképviselésekkel kapcsolatos politizálás *neoliberális* változatát valósítja meg, amelynek ugyanúgy kirekesztés a végeredménye, mint az előző kormány centralizáló felfogásának.

A technológiai kivitelezés figyelemre méltó módon épített a korábbi tapasztalatokra. Egy technokrata kormányzati csapat, más csoportoktól elszigetelve dolgozta ki és vezettette be a kizárólagosan a pénzügyi-fiskális racionalitást szem előtt tartó radikális társadalmi-gazdasági reform-

csomagot. Az intézkedések a társadalom nagy többségét hátrányosan érintették, így a kormányzat nem is számíthatott az egyes lépések során a társadalmi nagycsoportok támogatására. A legfontosabb feladat a program gyors legalizálása és a döntések minél előbbi realizálása lett. A csomagot kidolgozó pénzügyminiszter abszolút felhatalmazást kapott. A kormány a munkavállalók kollektív érdekképviselői szerveit a parlamentben ülő vezetőiken keresztül szándékozott lojalizálni, a munkáltatóktól pedig a piacibb gazdasági környezet ígéretének reményében várt támogatást vagy legalább semleges magatartást. A csomag bevezetésének első szakasza, komoly vérveszteségekkel ugyan, de lezárult. A társadalmi békét sztrájkok fenyegették, a koalíció mégis egyben maradt, a pénzügyminiszter is maradt, sőt a kormányfő teljes támogatását élvezte. A privatizáció nem várt mértékben felgyorsult, a makrogazdasági környezetben pozitív változások következtek be.

A kormányzati érdekegyeztetés

A kormányzati „reformcsoport” elérte legfontosabb célját: számos területen visszafordíthatatlanná váltak a folyamatok. A kormányzat úgy gondolja, elérkezett az ideje a bevezetett reformok konszolidálásának. Ez viszont már nem megy tárgyalások, megegyezések, engedmények nélkül. Meg kell nyernie a legfontosabb gazdasági érdekképviselőket a reform folytatásához, illetve az eredmények és a helyzet konszolidálásához. A körülmények kedvezőnek bizonyulnak: az alkotmányt előkészítő parlamenti bizottság levette a napirendről a második kamara kérdését, így az érdekképviseltek szemében felértékelődött a kormányzattal való egyezkedés fóruma, az Érdekegyeztető Tanács.

Az ár- és bérmegállapodások kormányzati oldalról történő felvetése szolgált nyitányul ahhoz, hogy megpróbáljanak áttérni a *tárgyalásos-meg egyezé*ses forgatókönyvhöz, ami megteremtheti a további gazdaságpolitikai lépések társadalmi bázisát. A kormány igyekszik bizalmat kelteni az intézkedések várható pozitív hatásával kapcsolatban. Hihetővé próbálja tenni azt, hogy az államháztartás reformjának következtében csökkenni az állam terhei, beindul a gazdasági növekedés, ami új munkahelyeket teremt. A felszabaduló forrásokból az állam infrastrukturális beruházásokkal és térségi fejlesztési programokkal járul hozzá a területi egyenlőtlenségek mérsékléséhez. A privatizáció felgyorsulása révén felszabadult pénzek felhasználásába felkínálja a beleszólás lehetőségét a munkavállalói érdekképviselteknek is.

A kormány ezzel a „mézesmadzag politikával” tért vissza a tárgyalóasztalhoz, de most már csak legitim és megfelelő társadalmi támogatottsággal

rendelkező partnerekkel hajlandó tárgyalni, és csak a megállapodások betartását is garantálókkal állapodik meg.

Mindez szükségessé teszi a történelmi krízishelyzetben megszületett Érdekegyeztető Tanács nagyszámú szereplőjének profil és legitimációs kontrollját, valamint az Érdekegyeztető Tanács funkciójának és jogi szabályozottságának a tisztázását.

A civil szféra

A civil szféra folyamatosan az érdeklődés középpontjában áll. Alig csitulnak el a társadalmi szervezetek költségvetési támogatása körüli elégedetlenség hullámai, a civil szerveződések az alkotmányozás menetével kapcsolatban hangoztatták kritikai észrevételeiket. Szorgalmazták egy, a társadalom legkülönbözőbb rétegeit nem pártpolitikai alapon képviselő második kamara felállítását. Nagyobb beleszólási jogot követeltek a központi és helyi döntésekbe. Esetenként vehemensen támadták a jelenlegi pártpolitikát.

Mint arról már szó volt, a civil szerveződések szerepének felértékelődését számos kutató a pártokra épülő képviseleti demokrácia válságjelenségeivel, valamint az információs forradalom által kínált közvetlen részvételi lehetőségek előtérbe kerülésével köti össze. Az alternatív mozgalmakat, az egy-egy cél megvalósítására létrejött önszerveződéseket olyan társadalmi jelzőrendszerhez hasonlították, mint amilyen az emberi testben a fájdalom. Ott jelenik meg, ahol valamilyen keringési zavar, rendellenesség támad, jelzi, hogy merre található az orvoslására szoruló problémák.

Politikai, gazdasági és non-profit szervezetek

A nyolcvanas évek a „körök kora”-ként, a civil társadalom újjászerveződésének időszakaként vonult be a magyar történelembe. A civil társadalom önszerveződésének ekkor két fő célkitűzése volt: egyrészt az állampolgári autonómiák kitágítása, másrészt a pártállami hatalom béklyóinak eltávolítása. A klubok, mozgalmak, körök és más társadalmi önszerveződések nélkülözhetetlen szerepet játszottak a rendszerváltás szellemi és politikai előkészítésében. A rendkívül gyors pártosodás azonban — a korábbi tiltakozás és elzárkózás ellenére — felszippantotta a civil szerveződések és vezérkaraik legjavát.

Később a politikai elitte avanzsált mozgalmi elit pártpolitikai torzsalkodásai kiterjedtek a civil szférára is, s kulcskérdéssé vált, melyik párt tud erő-

sebb civil hátországot felmutatni. Számos civil szervezet a szűkülő erőforrások közepette nagy vehemenciával kereste a pártpolitikusok kegyeit, és ígért pénzügyi támogatás fejében politikai lojalitást és választási aktivitást.

Mindemellett azonban rendre alakultak a karitatív, szociális, kulturális, oktatási célokat megvalósítani akaró nem kormányzati, non-profit szervezetek, alapítványok. Számukra a nagypolitika megszűnt abszolút vonatkoztatási pont lenni, a konkrét, helyi ügyek mellett kötelezték el magukat. Elismertségüket nem a felső politikai kapcsolataiknak, hanem az elért sikereiknek, teljesítményüknek köszönhatték. Beárnyékolta a politikai és az üzleti szférától függetlenedni akaró civil szektorról kialakult képet az alapítványi világba belopakodó adókerülő tőke, az alapítványokat kizárólag pénzmosásra felhasználó üzleti magatartás. Az állampolgárok többségének rendkívül vegyes benyomása alakult ki a non-profit világ szereplőiről. Az állami kasszát felügyelő pénzügyminisztérium is egyre nehezebben törődött bele, hogy a joghézagok kihasználásával jelentős állami pénzek folytak át a non-profit kedvezményeket ügyesen kihasználó vállalkozásokba.

A civil szféra több mint 40 ezer szerveződéséről senki nem tudja pontosan megmondani, mennyi közülük a fantomszervezet. Nem csupán arról van szó, hogy maga a civil szféra kialakulatlan, hanem arról is, hogy az emberek többsége számára a jelenség leírására használt fogalomrendszer is zavaros, nehezen értelmezhető.

A civil társadalom fogalmkörébe tartozó intézmények egyik legfontosabb jellemzője, hogy tagjai alapvetően nem állami tevékenységgel foglalkoznak a gazdaság, a kultúra, az életmód és a szabadidő eltöltése területén. Önazonosságuk és filozófiájuk tartópillére, hogy az állami intézmények ellenőrzése és tevékenységének befolyásolása mellett az állampolgárok önszerveződésének bátorítását tekintik mindennapi feladatuknak.

A mai magyar állapotoknak sokkal inkább az a sajátossága, hogy az állam által birtokolt információs, organizációs és adminisztratív túlhatalom miatt nem a civil szervezetek ellenőrzik az államot, hanem erőteljes állami befolyás érvényesül a civil szektorban. A helyzet alapvető megváltozását eredményezheti a civil társadalom meghatározó szervezeteinek nagykorúsodása, az általuk nyújtott szolgáltatások funkcionális nélkülözhetetlenségének megnövekedése. Az állam visszavonulása a jóléti szolgáltatások egyes területeiről fel fogja értékelni az itt működő civil szervezetek tevékenységét.

Az eddigi kormányok rendkívül ambivalensen viszonyultak a civil szféra szereplőihöz. Kormányzati nézőpontból három nagyobb csoportba szokás besorolni a társadalmi önszerveződéseket.

A direkt politikai célokat követő civil szervezetek (például a TESZ, TÉT, Civil Kerekasztal, Civil Parlament) a nagypolitikai szintű kér-

désfelvetéseknek, ádáz kritikusai a pártpolitikai dominanciának. Gyenge konfliktusviselési képességük és vitatott legitimitásuk miatt a kormányzat nem tekinti kemény tárgyalópartnernek őket.

Más a megítélése az Érdekegyeztető Tanácsban megjelenő munkavállalói és munkáltatói érdekszervezeteknek — mint a második típus reprezentánsainak —, amelyeknek mind a szimbolikus, mind pedig a tényleges döntéshozzájáruló szerepe határozottan megnőtt az elmúlt időszakban.

A harmadik csoport markáns képviselői a non-profit szféra klasszikus szervezetei: az alapítványok, a szolgáltatást nyújtó, valamint az önszerveződő szervezetek. A non-profit törvény koncepciójának legfontosabb célkitűzése, hogy törvényi alapokat teremtsen a közpénzekkel való visszaélések, adócsalások és felelőtlen gazdálkodás megakadályozására. A készülő törvény a közhasznúság alapján öt hierarchikus csoportba sorolná a szektor szervezeteit és a besoroláshoz kapcsolná az igénybe vehető kedvezményeket, valamint a közpénzekből nyújtott támogatásokat. A minősítést egy önálló, országos hatáskörű szervként működő Non-profit Felügyelet végezné. Az első reakciók leginkább a civil szerveződések államelvű osztályozását és diszkriminálást kifogásolják. A rég várt jogi szabályozásban sokan a politika újabb kirekesztő akcióját látják, nem pedig a tiszta játékszabályok lefektetésének szándékát.

Kormányzati politika és civil szervezetek

A mai parlamenti pártok körében általánosnak mondható az a vélekedés, hogy a *politikai célokat* követő civil szervezetek esetében a jelentős mértékű átalakulás ellenére csak a Szocialista Pártnak van, illetve lehet döntő befolyása. Mindez a korábbi szervezeti, apparátusi kapcsolatokra, a közös szocializációra, politikai nyelvre, személyes kapcsolati hálóra vezethető vissza. E vélekedés tényszerűségétől függetlenül a pártok nem érdekeltek abban, hogy kiszélesítsék ennek a szférának a politikát befolyásoló lehetőségét. A szakmai ellenvetések mellett, minden bizonnyal ennek a politikai megfontolásnak is szerepe van a második kamaráról, illetve a korporatív struktúrák bővítéséről folyó vitákban. (A helyzet kísértetiesen hasonlít a szakszervezetekről néhány évvel ezelőtt folyt politikai tartalmú vitához, amelynek a szakszervezeti választások és a TB-önkormányzatok felállítása vetett végett.)

A pártpolitikai szempontokon túl figyelemmel kell lenni arra a határozott kormányzati ígéretre is, amely a „társadalmi párbeszéd kormányát” kínálta a választóknak. A Bokros-csomag bevezetésének módja a párbeszédre számító szavazók és a civil szerveződések nyilvánvaló arculcapása

volt. A szimbolikus politikai mezőben a parlament Civil Irodájának és a Művelődési és Köznevelési Minisztérium Civil Igazgatóságának felállításán, valamint a non-profit törvény társadalmi vitájának elindításán kívül nem történtek átütő jellegű kezdeményezések.

Politikai mérlegelés kérdése tehát, hogy az MSZP, illetve a szocialista többségű kormány vállalja-e annak a kockázatát, hogy látványosan megemeli a politikai célokat követő civil szervezetek státusát, bevonja őket a kormányzati döntések előkészítésébe, megfelelő költségvetési támogatást biztosít számukra (akár egy Civil Érdekegyeztető Tanács létrehozatalát is támogatva). A politikai dilemmákon túl ez természetesen számos szakmai kérdést is fölvet, viszont indirekt módon jelentős szavazói támogatást hozhat. Politikailag azért kockázatos ez a lépés, mert feltehetően szemben találja magát a többi parlamenti párt ellenállásával, illetve a civil szervezeteknek felajánlandó esetleges egyeztetési kötelezettség alig egy évvel a választások előtt komolyan korlátozza a kormány gazdaság- és társadalompolitikai mozgásterét.

A civil szférának a politikai célokat követő szegmense mutatja a legnagyobb tarkaságot: igen jelentős különbségeket találunk a helyi és az országos szintű szerveződések között, valamint az egyes szervezetek esetében a szerveződésre való hajlam, a szerveződésre való képesség, a konfliktusviselésre való hajlam és a konfliktusviselési képességet tekintve.

Az ebbe a csoportba tartozó szervezeteknél sok esetben egybemosódik a szakmai, illetve az általános társadalmi-érdekképviselési profil, így az „esernyőszervezetek” gyakran pártpolitikai arcú vagy parlamenthelyettesítő szerepet vesznek magukra. Meghatározó tömörüléseik: TESZ (1990), TÉT (1991), Civil Parlament (1993), Civil Kerekasztal (1995). Ezeknek a többszörös közvetítéssel működő egyeztető szervezeteknek rendkívül alacsony a konfliktusviselési képességük, mivel nem folytatnak olyan tevékenységet, amelynek megvonásával eredményesen tudnák „zsarolni” a hatalmi szféra képviselőit. Mellettük — sok esetben több „esernyőszervezet” tagszervezeteként — működnek olyan rétegszervezetek, amelyeknek a szerveződésre való képessége, de a konfliktuspotenciálja is lényegesen nagyobb. A Nagycsaládosok Országos Egyesülete, valamint a Nyugdíjasok Országos Képviselőlete például hatékony lobbizásra volt képes a társadalmi szervezetek támogatásának elosztása, a különböző önkormányzatokba történő delegálás terén. Úgy tűnik, az ő terepük inkább a szervezeti érdekérvényesítés, semmint az utcai fenyegetés.

Az ifjúsági szervezetek pártpolitikai megosztottsága még ma is rányomja a bélyegét a fiatalok nevében fellépők érdekérvényesítő képességére. A politikai konfliktussal való fenyegetés eszközével, az utcai sztrájkkal leg-

gyakrabban eddig az egyetemi hallgatók szervezetei éltek (HÖKOSZ, MEFHOSZ). Az egyetemisták tüntetései látványosan mutatják az ifjúsági szervezetek pártpolitika mezőbe való beágyazottságának negatívumait.

Mindezek alapján véleményem szerint a kormányzat a jelenlegi helyzetben már elkészett egy átfogó, a civil szféra egészét érintő koncepcionális intézkedéssorozat bevezetésével. A non-profit törvény körüli viták egyértelműen jelezték a téma összetettségét és politikailag neuralgikus voltát. A vita tapasztalatai, valamint a szférára irányuló empirikus kutatások eredményei alapján minden valószínűség szerint már csak a következő parlamenti ciklusban lehet előállni szakmailag jól előkészített és elegendő politikai támogatással rendelkező koncepcionális változtatási javaslatokkal.

A kormányzat ettől függetlenül nem kerülheti meg a témával való érdemi foglalkozást, különösen a valamilyen szempontból jelentős konfliktus-potenciállal rendelkező szervezetek (a nagycsaládosok, a nyugdíjasok, az ifjúság) esetében. Az egyes szervezetek és a minisztériumok kapcsolattartásának kell meghatározónak lennie ebben a folyamatban.

Az önkormányzatok és a helyi önkormányzatok

Az önkormányzatok egyike az államháztartás első legfőbb költségvetési egysége. Az önkormányzatok a magyar települések társadalmi többségében az önkormányzati választások során.

Az önkormányzatok feladatai közé tartozik a helyi közélet és közügyek intézése, a helyi gazdaság, társadalom és környezet fejlesztése, a helyi közszolgáltatások nyújtása.

Az önkormányzatok feladatai közé tartozik a helyi közélet és közügyek intézése, a helyi gazdaság, társadalom és környezet fejlesztése, a helyi közszolgáltatások nyújtása.

Az önkormányzatok feladatai közé tartozik a helyi közélet és közügyek intézése, a helyi gazdaság, társadalom és környezet fejlesztése, a helyi közszolgáltatások nyújtása.

Helyi önkormányzatok és végrehajtó hatalom

Kulcsár Kálmán átfogó igényű, történeti és nemzetközi dimenziókba helyezett, kritikus hangvételű tanulmánya áttekinti és egyben értelmezi is a rendszerváltást követően kiépült állami és politikai rendszer fejlődésének trendjeit, legfontosabb problémáit. Korreferátumom egyetlen dimenziót érint ebből a komplex problémakörből, a területit. Egyetértve *Kulcsár Kálmán* globális értékelésével a hazai önkormányzati rendszert illetően, kicsit közelebbről járom körbe a területi hatalomgyakorlás hazai modelljét.

Az önkormányzatok és a hatalom új rendszere

Sokan vélik úgy, hogy a rendszerváltás első igazi, kézzelfogható demokráciaélményét a magyar települések túlnyomó többségében az önkormányzati választások hozták:

- A korábbi időszakban személytelenné, érdektelenné vált helyi politika hús-vér jelöltekben öltött testet.
- A tanácsrendszerben távoli hivatalokba és testületekbe integrált döntéshozás visszakerült a lakóhelyre, lehetőséget adva a részvételre és az ellenőrzésre.

A helyi hatalomgyakorlás koreográfiájában bekövetkezett változás azt sejtette, hogy a demokráciával együtt a jólét is beköszön a falvakba, városokba, amelyek zömében az infrastrukturális fejlettségbeli elmaradást az érdekérvényesítés korábbi korlátaival magyarázták. Az önkormányzatokkal szemben megfogalmazódó elvárásokból egyértelműen kiderül, hogy a helyi hatalom minősége és legitimációja elsősorban nem értékek, személyiségek, ideológiák függvénye, hanem a működés hatékonyságáé, amelyet a helyi életkörülmények, az emberek komfortérzésének alakulásában közvetlenül lehet mérni. Az emberek az önkormányzati szabadságtól, önállóságtól vélhetően nem annyira a hatalmi elit cseréjét, a nagyobb részvétel lehetőségét várták (hiszen a polgármesterek egyharmadát újraválasztották), hanem a sikert, azaz több fejlesztést, jobb szolgáltatásokat.

A törvényhozó, aki oly tudatosan törekedett a szabályozással az önkormányzati önállóság közjogi garanciáit megteremteni, hamarosan szembesülhetett azzal, hogy az új helyi hatalmak milyen nyomást gyakorolnak a központi újraelosztási folyamatra azért, hogy helyben sikeresnek bizonyulhassanak. Kiderült, hogy a nagy műgonddal cizellált helyi demokratikus intézményrendszer csak akkor erősíti a hatalom legitimációját, ha hatékonyan is működik, ahhoz pedig források, azaz jelentős központi támogatások kellenek.

Az önkormányzati modell tehát nemcsak a helyi hatalomgyakorlás új, demokratikusabb rendjét hozta magával, hanem átrendezte a hatalmi rendszer egészét, a rendszer legitimitásának fontos garanciájává vált, létrehozva a központi és helyi hatalom kutya-macska barátságát. Az önkormányzatok rendszerstabilizáló funkciója azonban nemcsak politikai, hatalmi eszközrendszerre támaszkodik, hanem elsősorban a gazdasági kondíciókra. A központi és helyi hatalom jó viszonya nem a közjogi szabályok betartásán, az önkormányzati szabadságjogok biztosításán, hanem döntően a források mennyiségén és elosztási arányain múlik. Nem véletlen, hogy az önkormányzati szektor megközelítése szinte mindig gazdasági és nem politikai szempontú, a központi állam és az önkormányzatok közötti feszültségek többnyire az állami támogatások, az újraelosztás körül keletkeznek. A látszat azonban csal, a központi és helyi hatalom kapcsolata csak bonyolultabb szempontrendszer alapján értékelhető.

A helyi hatalom megteremtése túlmutat önmagán, jelentősége nemcsak lokális, hanem a rendszer egészének stabilitása és legitimitása függ tőle. A helyi hatalom intézményesülése és beépülése a hatalmi szerkezetbe a 20. század végén már nem egyszerűen az állami élet megszervezésének belügye, hanem a politikai rendszer új integrációs csomópontjainak egyike, amely a pusztá pártpluralizmussal már elégedetlen posztmodern társadalom újfajta hatalmi rétegződésének ad helyet.

Önkormányzati modellváltás és a hatalom decentralizációja

Túl sok hatalom a településeknek?

A magyar önkormányzati törvény nemcsak alkotmányos, politikai minőségében hozott gyökeres változást, megteremtve a valódi hatalmi decentralizáció közjogi feltételeit, hanem átrendezte a hatalomgyakorlás teljes térbeli rendjét.

A magyar közigazgatás és politika történetében először a törvényhozó detronizálta a megyét, és az önkormányzati rendszer súlypontját a településekre helyezte. A magyar önkormányzati szabályozás logikája az

volt, hogy települési szinten kell ellátni lehetőleg minden feladatot, s a felsőbb önkormányzati — megyei — szint csak akkor léphet a feladatellátás rendszerébe, ha a települési szint erre nem vállalkozik vagy nem alkalmas (szubszidiaritás elve). Ennek alapján számtalan kistelepülés évtizedek, sőt évszázadok óta először kapta meg a helyi döntéshozás lehetőségét. Az önkormányzati rendszer fejről a talpára állítása kétségtelenül erősítette a hatalom legitimitását. Az emberek demokráciáról alkotott képébe jól illeszkedett a képviselők és polgármesterek versenyeztetésének és megválasztásának lehetősége. Az újsütetű helyi politikusok pedig azzal az illúzióval láttak munkának, hogy az önkormányzati önállóság birtokában minden helyi probléma megoldható. Az önkormányzatiságtól, a helyi politikai rendszerváltástól, a helyi hatalom birtoklásától mindenki azt várta, hogy az nemcsak demokratikusabb, hanem sikeresebb, hatékonyabb is lesz.

Az önkormányzati törvény tehát lehetőséget adott arra, hogy valamennyi helységnévvel rendelkező településen önálló önkormányzatot hozzanak létre. A törvényhozó nem elégedett meg azzal, hogy megadja a helyi érdekérvényesítés esélyét, s közvetlenül bekapcsolja a legkisebb falvak helyi társadalmát is a demokratikus közhatalom gyakorlásába. A törvényhozó kifejezett szándéka volt valamennyi települési önkormányzat jogegyenlőségének biztosítása, ami nemcsak az önkormányzati „szabadságjogok” egyenlő elosztásban nyilvánult meg, hanem a hatáskörök, a feladatok és a források telepítésében is. A korábbi erősen integrált települési és domináns pozíciót birtokló megyei tanácsokra épülő munkamegosztási rendszert felváltotta a feladatok és hatáskörök szabad zsákmányolására épülő modell, amelyben minden település egyenlő eséllyel startolt a feladatokért és forrásokért, függetlenül attól, hogy méreténél, „közigazgatási erejénél” fogva mire képes.

A kétségtelenül igazságos konstrukció azonban csak alkotmányos-közjogi és politikai vonatkozásban érdemel elismerést, szociológiai, gazdasági illetve gazdaságossági szempontból nem bizonyult életképesnek. A modell ugyanis azt feltételezte, hogy a helyi önkormányzatok fel tudják mérni azt, hogy milyen feladatok ellátására alkalmasak illetve képesek, s a lehetőségeiket meghaladó feladatok ellátására önkéntesen társulnak, illetve szabályozott rendben igénybe veszik a nagyobb települések nyújtotta szolgáltatásokat. A feltételezés az volt (ha egyáltalán valaki valóban végig gondolta a bevezetendő konstrukció életképességét a törvényalkotás átpolitizált vitáin), hogy a korábbi, kétségtelenül racionális, de felülről diktált integrációk helyére épül a szabad társulások rendje, a „szerves” munkamegosztás, amelyben a települések egymásnak nem riválisai és ellenségei, hanem szabadon megválasztott partnerei. Ez az illúzió nem számolt azzal, hogy a megkapott szabadságot nem adja fel az a helyi poli-

tikus réteg, amelyik a korábbi településkapcsolatokat kiszolgáltatottságként élte meg, s amelyiktől éppen azt várják a választók, hogy lehetőleg helyben teremtsen meg az alapvető szolgáltatásokat. Az autonómiából így lett autarkia, a hierarchizált munkamegosztásból izolált pontokból álló konglomerátum, amely egészében nem volt képes elérni a korábbi rendszer hatékonyságát, viszont egyes egységeiben sokáig a nagyobb fejlődés és nagyobb demokrácia ígéretét hordozta.

Tehát a települési önkormányzatokra történő súlypontáthelyezés talán kikerülhetetlen volt, a politikai indítékok és szándékok is méltányolhatóak, az eredmény azonban erősen vitatható:

- a települések nagy része nem bizonyult alkalmasnak a teljes önállóságra, a hatósági, igazgatási és szolgáltatás szervezési munka szakszerűsége, minősége romlott;

- a helyi hatalom korlátlan birtoklása nem járt együtt mindenhol a helyi demokrácia kiteljesedésével sem;

- idővel az is bebizonyosodott, hogy a települési egoizmusokra épült fejlesztéspolitikát nem lehet központi forrásokból finanszírozni.

Túl kevés hatalom a megyéknek?

Az önkormányzati modell megteremtésekor a törvényhozó kimondottan is a települési önkormányzatokat, a helyi közösségeket akarta felszabadítani, mégpedig elsősorban a korábbi gyámkodó, hatalmaskodó megyei uralom alól. A települési önállóság céljának egyértelműen alárendelte a politika a megyéket. Ez a koncepció a nálunk is tért hódító szubszidiaritás elvével összezsengett, ám a későbbiekben egyértelműen kiderült, hogy a szubszidiaritás hipokrita hangoztatása mögött nem más húzódott, mint a középszinttel szembeni elemi bizalmatlanság.

Az önkormányzati törvény vitája során a megye már-már mint önkormányzat is veszélybe került. A kompromisszum a megyék megtartása kérdésében lényegében csak elodázta (tegyük hozzá máig) a megyekérdés megoldását. A „szubszidiárius” megye a törvény szerint olyan körzeti feladatokat kaphatott (volna) a törvényhozótól (a hatáskör-telepítés formájában) és a települési önkormányzatoktól (a feladat átadása formájában), amelyek ellátására a települési önkormányzatok nem képesek vagy nem vállalkoznak. A megyei tanácsoktól elrekvirált, potenciálisan megyei önkormányzati funkciók tehát a törvény nyomán részben lefelé, jórészt azonban felfelé csúsztak. A megyék részesedése a hatalomból a törvényhozó és a települési önkormányzatok önkéntes nagyvonalúságára lett bízva. Nem igényel hosszas indokolást, sem bizonyítást, hogy miért nem voltak különösen nagylelkűek sem fent, sem lent a megyék irányában.

A települések ambivalens viszonya a megyékkel szemben különböző okokra vezethető vissza a falusi és a városi települések esetében.

- A városok, különösen a nagyobbak örültek a megyei iga alóli fel-szabadulásnak, s legtöbbjük alkalmasnak is bizonyult feladatai megoldására megyei segítség nélkül is. Más kérdés az, hogy a városok többsége egészen megfelelkezett környékéről, és területi funkcióit inkább kényszerítve, semmint tudatosan vállalva gyakorolta anélkül, hogy kommunikált volna a környező falvak, a „vonzáskörzet” önkormányzataival. A körzeti ellátást nyújtó intézmények működtetése inkább presztízs kérdés volt, semmint az ellátási felelősség tudatos, önkéntes vállalása.

- A falvak, különösen a legkisebbek eleinte ugyancsak mámorosan vágta bele az önkormányzásba, nem igényelték a megyei segítséget, sőt még a szomszéd, a korábbi székhelyközség gondoskodását sem akarták igénybe venni. A finanszírozási rendszer ezen autark törekvéseket ösztönözte nemcsak a működési költségek finanszírozásával, hanem az alapellátási fejlesztések állami támogatásával is.

A törvényhozó a megyei önkormányzatokkal szemben ugyancsak szűkkeblűnek, bizalmatlannak bizonyult, s az önkormányzati törvényt követő hatásköri szabályozásban csak a legritkább esetben juttatott feladatokat, hatásköröket a megyei önkormányzatoknak. A területi szintű feladatok megszervezésében, szabályozásában a rendszerváltás utáni első és második választási ciklusban eltérő stratégiát választott a törvényhozó.

Az első ciklusban a megyei szint „államosítása” vált jellemzővé azzal, hogy a területi szintű feladatok zöme a minisztériumoknak alárendelt, bürokratikus dekoncentrált államigazgatási szervek hatáskörébe került, jelentősen növelve az ágazati típusú államigazgatási szervek számát és funkcióit.

A második ciklusban már jóval burkoltabb módon jelent meg a megyei önkormányzatok kirekesztése már azért is, mert a nagyobbik kormányzópárt választási programjában a megyei önkormányzatok megerősítését, a területi szint konszolidálását hirdette. S valóban születtek bizonyos intézkedések, amelyek látszólag a kijelölt irányba mutattak. Az önkormányzati törvény módosításakor deklarálták a megye területi önkormányzati státusát, elismerve az eredeti, tehát nem alulról származtatott funkciók birtoklásának jogát, illetve módosították a megyék választási rendszerét is, elvileg nagyobb politikai legitimitást kölcsönözve a közvetlen választással. Ennek ellenére a kormányprogram ígéretei nem valósultak meg, a megyei önkormányzatok nem váltak a területi irányítás hangsúlyos szereplőivé, sőt! Az alkotmánykonceptió utolsó változata már azt is kilátásba helyezte, hogy felül kell vizsgálni a megyei önkormányzás szükségességét, azaz újra politikai szinten vonták kétségbe a területi önkormányzat szükségességét.

A megye körüli hezitálás annak ellenére folytatódik, hogy a települési dominanciára épülő politikai-hatalmi modellnek alárendelt igazgatási-szolgáltatásszervezési modell nem bizonyult életképesnek, ami egyáltalán nem meglepő. A 20. század második felétől ugyanis a területi-helyi igazgatás fejlődésében egyértelműen uralkodóvá vált az urbanizáció színvonalához igazodó területi integráció:

- az optimális települési önkormányzati szervezeti méretek kialakítása,
- a területi szint önkormányzatok megerősítése,
- illetve újabb területi szintek kiépítése formájában.

Azt is mondhatjuk tehát, hogy a hazai közigazgatás szervezése szembefordult a modern kor fejlődési trendjeivel, s különösen akkor követett el hibát, amikor a szétagrozott önkormányzati rendszerből kiiktatta a megyei integrációt is, s ezzel lokális és regionális szinten is inadekvát választ adott az urbanizáció kihívásaira.

A váltás deficitje

A megyei szint szerepének és jellegének hibás megítélése gazdasági, igazgatási és hatalom-politikai szempontból egyaránt káros következményekkel járt.

A kiürített megyei önkormányzatok helyét jórészt elfoglalta a bürokratikus dekoncentrált közigazgatás. A rendszerváltást követő első kormányzati ciklusban, amikor az államépítés elsősorban a hatalmi, igazgatási feladatok telepítésével volt elfoglalva, s nyersebben jelentek meg a központosító törekvések is, a megyei önkormányzatok mellett a dekoncentrált államigazgatási szervek láncolata épült ki, illetve erősödött meg. A területi államosítási folyamat szimbólumai voltak a híres-hírhedt köztársasági megbízottak, akik a francia központosított igazgatással kacérkodó modellben egyrészt a területi összehangolás, másrészt a kormányzati és területi kapcsolatrendszer funkcióit birtokolták személyes ambíciók és tényleges hatáskörök formájában. A kormányváltás kétségtelenül jelzésértékű lépése volt 1994-ben a megbízottak eliminálása a közigazgatásból, ám a megyei szinten elburjánzott bürokratikus államigazgatás visszarendezésében csak nagyon szerények az eredmények, minden korszerűsítési törekvés ellenére.

A szolgáltatások megszervezéséből és a fejlesztéspolitikából hiányzott, illetve többnyire hiányzik ma is a területi szemlélet. A legtöbb ágazati törvény továbbra sem számol a megyei önkormányzatokkal a különböző közösségi szolgáltatások szervezése, koordinálása terén. Az utóbbi években jellemző ugyan bizonyos elmozdulás a „területi” szemlélet irányába, s

ami azonban kétségeket ébreszt, nem ítéltető meg egyértelműen. Jól mutatja az ambivalenciát a közoktatásról szóló törvény módosítása, amelynek nyomán megyénként közalapítványok jönnek létre a közoktatás-fejlesztési források elosztása céljából, miközben a megyei önkormányzatok kötelesek a fejlesztési terv elkészítésére, bizonyos szakmai koordinációs feladatok ellátására. E törekvések sorába illeszkedik az ún. vidékfejlesztési bizottságok megalakulása a földművelési tárca irányítása mellett, de felvetődött már az egészségügyi koordinációs tanácsok felállításának gondolata is. A megyei önkormányzatok melletti, illetve helyetti „új tanácsosítás” legpregnansabb példája a területfejlesztési tanácsrendszer létrehozása, amellyel a későbbiekben még foglalkozom. A lényeg az, hogy a tárcák már felismerték a területi integráció szükségességét, csak éppen nem akarják befolyásukat átengedni a politikai autonómiát élvező megyei önkormányzatoknak, hanem helyette az egyébként divatos „autonóm, indirekt” struktúrákkal, igazgatási formákkal kísérleteznek, amelyek kvázi területiek is, és partnerségre, kollektív döntésre épülnek.

A megyei önkormányzatok mellé felsorakozó bizottságok, tanácsok tehát megőrzik az ágazati felszabdaltságot, ugyanakkor mentesítenek a központosítás vádjá alól. A tárcák tudatos taktikája egyre messzebb vezeti a területi igazgatás rendjét az önkormányzati, azaz képviseleti típusú kormányzás dominanciájától, rátévedve a korporatizmus bizonytalan, s a szakmában egyre gyakrabban megkérdőjelezett talajára. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a hagyományos közjogi formációk mellett kialakuló indirekt igazgatási formák nem képesek helyettesíteni a képviseleti és átfogó hatáskörű önkormányzati rendszert, sőt ezek szerepe egyre növekszik, hanem azt csak kiegészítik, működésének hatékonyságát növelik. Az ún. „inszenzált korporatizmus”, ami különösen a város illetve térségfejlesztésben vált gyakorivá Nyugat-Európában, azt a veszélyt hordozza magában, hogy elmossa a kollektív döntésekért való felelősséget, ténylegesen nem képes integrálni az együtt döntők közös érdekeltiségét. Ezen nemzetközi tapasztalatok tükrében igen csak meggondolandó, hogy milyen következményekkel járhat ennek a szervezési elvnek a túlhajtása egy olyan igazgatási modellben, ahol gyakorlatilag hiányoznak a területi önkormányzatok.

A hatalom tényleges decentralizációja nem következhetett be alkalmas területi szereplők nélkül. A fentiekből egyértelműen következik, hogy a magyarországi decentralizációs folyamat Janus arcúnak bizonyult. Egyik oldalon kétségtelenül és indokoltan megerősödtek a települési önkormányzatok, a másik oldalon azonban területi szinten gyengült a képviseleti rendszer szerepe, amelynek következményeként a területi szintű döntések feletti demokratikus ellenőrzés lehetősége megszűnt, másrészt

gyengült a területi érdekek érvényesítésének esélye központi szinten, harmadrészt romlott a települési szintű önkormányzás szakmai minősége és hatékonysága. E folyamat igazi vesztesei tehát nem a megyei önkormányzatok mint testületek, illetve apparátusok, hanem maguk a települések és azok polgárai, akik önhibájukon kívül jutnak alacsonyabb szintű szolgáltatásokhoz, s az ország térségei, megyéi, amelyek fejlődésük feltételeit nem birtokolják, s csak esetlegesen befolyásolhatják. A veszteségek között a demokratikus deficit, a szolgáltatás és igazgatásszervező munka minőségének romlása mellett megemlíthető a területi identitás és kohézió is, amelyre a későbbiekben még visszatérek.

A politikai érdekérvényesítés egy jelentős színtere kiiktatódott a politikai rendszerből. Mint tudjuk, a politizálás — különösen a pártok tevékenysége — közvetlenül kapcsolódik az állami struktúrákhoz, hiszen ambícióik éppen az állami hatalom megszerzésére és befolyásolására irányulnak. Az állami közjogi struktúra és a politikai rendszer tagoltsága szorosan összefügg. Nem véletlen tehát, hogy megyei szinten a pártok érdeklődése az első kormányzati ciklusban minimális volt az önkormányzat iránt. Mint tudjuk, a megyei önkormányzati képviselőtestületeket ún. elektori rendszerben választották. A szisztéma egyértelműen a települési önkormányzatokhoz kötődött, és különösen a kistelepüléseknek biztosított képviselést többnyire a polgármester személyében. A megyei önkormányzati testületi üléseket álmos érdektelenség jellemezte, hiszen a megyei fenntartású intézmények költségvetésének, alapító okiratának, a térítési díjak mértékének elfogadása, szabályozása nem váltott ki különösebb konfliktusokat a polgármesterek körében, hiszen érdekérintettségük csak közvetett volt, felelősségük pedig aligha volt érvényesíthető; még azt is nehéz lett volna definiálni, kinek is tartoznak a megválasztott illetve delegált képviselők felelősséggel. A megyei közgyűlések — mentesítve a nyilvánosság érdeklődése és kontrollja alól távol a tagok és választók érdekkötődésétől, érintettségétől —, valóban nem váltak a politizálás színtereivé. Látszólag gyökeresen megváltozott a helyzet 1994 után, hiszen a megyei önkormányzati képviselőket pártlistákon, közvetlenül választották, s ennek eredményeként a képviselőtestületek megteltek ambiciózus megyei pártpolitikusokkal. A legitimitásában megerősödött testületeknek a feleslegesség demoralizáló tudatával kellett hamarosan szembenéznie, s nem tudtak megkapaszkodni az érdekérvényesítési struktúrákban. A testületek egyaránt távol maradtak a választóktól, a települési önkormányzatoktól és a kormányzattól, hiszen nem sikerült egyik partner számára sem bebizonyítaniuk fontosságukat és erejüket. A megyei képviselőlet tartalmának és eszközrendszerének tisztázatlansága tehát a politikai rendszeren

belül is zavart eredményezett, a megyei politikusok máig keresik helyüket, s azt a politizálási mintát is, amely e sajátos helyzettel adekvát. A rendszer demokratizálása szempontjából óriási hiba és mulasztás következett be: létrejött egy képviseleti struktúra funkciók és kötődések nélkül, hosszú távon veszélyeztetve a képviseleti demokrácia fontosságába vetett bizalmat.

A hatalom térbeli átrendeződése tehát nem eredményezett egyértelmű decentralizációt, mert a települési önkormányzatok megnövekedett hatalmából származó előnyöket lerontotta a mezoszint legyengítése, amely nem a települési önállóságot, hanem a központ hatalmát növelte.

A rendszerváltás egyik sikerágazatának tekintett önkormányzati rendszer máig adós súlyos koncepcionális szakmai és politikai kérdések megválaszolásával. Csak sajnálni lehet, ha az alkotmányozás kínálkozó alkalmá sem járul hozzá a tisztázáshoz, sőt nemcsak a prolongálás, hanem a rossz válasz esélyét is magában hordozza.

A térbeli tagolódás alternatívái

Modern állam régiók nélkül?

A hazai társadalom, gazdaság és államszerveződés egyik megválaszolandó kérdése, hogy milyen tereket rendezünk be önmagunk számára. E kérdést egy rendszerváltó országban különösen fontos feltenni, hiszen az irányítási és szabályozási rend kialakítása, újraszabása során mindig mérlegelni kell a változások területi következményeit, s azt is, hogy milyen léptékben, az irányítás milyen szintjén lehet az adott társadalmi-gazdasági problémát a leghatékonyabban kezelni. Ilyen szempontból elszomorítóan sematikus, elavult, s vélhetően inadekvát is a magyar hatalmi (kormányzati és törvényhozó) elit térszemlélete. Az irányítási rendszer megszervezése, az ágazati jogalkotás során vagy egyénben, vagy szervezetben, vagy legfeljebb településben képes gondolkodni, de e három elem közötti térbeli összefüggések kezelésére és modellezésére legtöbbször még kísérletet sem tesz.

Arról már volt szó, hogy az állami közhatalmi irányítást gyakorló helyi önkormányzati rendszert úgy alakítottuk ki, hogy az szerkezetében csak jelentős diszfunkciók mellett illetve árán képes megbirkózni feladataival. Az elemi településre szervezett igazgatás — területi integratív elemek nélkül — a modern szolgáltatások döntő többségét nem képes megfelelő színvonalon megszervezni. Gondoljunk csak az utóbbi években tulajdonosi, fenntartói, sőt műszaki állapotában is szétszabdalt infrastrukturális rendszerekre, amelyeknek üzemeltetése, fejlesztése azért válik idővel rendkívül súlyos problémák forrásává, mert ezek a rendszerek ter-

mészetüknél fogva nem szervezhetőek települési határokon belül. De felhozható például a közoktatás, a középszintű egészségügyi ellátás is, amelyen belül a települési önkormányzati szükségszerűen egoista logika már eddig is sok zavart eredményezett. A magas színvonalú oktatásra képtelen osztatlan kisiskolák, a presztízs okokból vegetáló kisvárosi kórházak a fenntartó önkormányzatok tiszavirág-életű érdekén túl szolgálta-e a „fogyasztó”, az állampolgár érdekeit? Képes lesz-e kormányzat a nagy ellátórendszerek reformját úgy végrehajtani, hogy nincs lehetősége területi optimumokat felállítani, hanem a települési polgármesterek ezreivel kell egyedi alkukat kötni? Hasonló a helyzet a hatósági-igazgatási munkában is. Vajon képes-e ellátni az ország minden települést magasan képzett igazgatási szakemberekkel, számítógépekkel stb.? Vajon mi a polgár érdeke, hogy ügyét helyben intézzék, vagy az, hogy helyesen, jó szakmai színvonalon tegyék ezt? Ha nehezen megszületik a válasz, illetve megérik a felismerés, hogy a cselekvési dimenziók gyakran meghaladják a település határait, akkor már csak arra kell választ adni, hogy a központi és helyi között hová kell helyezni a döntési kompetenciát és a végrehajtási eszközrendszert.

A területfejlesztés, a területi különbségek állami kezelése, a gazdaságfejlesztés terén a területfejlesztésről szóló törvény elfogadásával a helyzet lényegesen jobb, mint az előbb érintett szolgáltatások és igazgatás területén. A területfejlesztési törvény akár mérföldkő is lehetne a magyar centralizmus felszámolásának történetében, a területi dimenziók rehabilitálásában. A törvény ugyanis éppen arra szolgál, hogy hatalommal és forrásokkal töltsön fel tereket, amelyeken belül kell dönteni a fejlődés irányairól, a fejlesztési források elosztásáról.

A törvényhozó azonban egyértelműen zavarban volt akkor, amikor a területfejlesztés tereit és döntéshozóit ki kellett jelölnie, elsősorban azért, mert a szabályozás során beleütközött a megoldatlan közigazgatási, illetve hatalmi középszintű problémába.

Törvény és megyevita

Az évek óta zajló megyevita következtében, illetve azért, mert a megye volt az egyetlen térkategória, amely szilárd földrajzi határokkal rendelkezett, a megye vált a területfejlesztési döntéshozás illetve decentralizáció elsődleges színterévé. Miután a megyei önkormányzatokkal szembeni bizalmatlanság jószerével semmivel nem csökkent a második kormányzati ciklusban sem, sőt a koalíciós pártok együttműködésének szakítópróbájává 1994-ben éppen a megyei önkormányzatokkal kapcsolatos további stratégia vált, ezért a területfejlesztési decentralizáció címzettjei nem a megyei

önkormányzatok, hanem az ún. területfejlesztési tanácsok lettek. A területfejlesztési törvényi szabályozás alapjául szolgáló Európa-konform elvek, mint a szubszidiaritás és partnerség, elegendő igazolást szolgáltatnak a speciális szervezetek felállításához. Kétségtelen ugyanis, hogy a területfejlesztés a közjogi, gazdasági és civil szervezetek partnerségét igényli, amelynek intézményesítésére Nyugat-Európában is gyakran hoznak létre speciális testületeket. Van azonban a magyar és a nyugat-európai modell között egy alapvető különbség. Magyarországon a területfejlesztési tanácsok nem rásegítik, nem kiegészítik a területi önkormányzatok stratégiai programalkotó, gazdaságfejlesztési tevékenységét, hanem helyettesítik azt. Forrásaik, hatásköreik révén nagyobb hatalomra aspirálhatnak, mint a demokratikusan megválasztott megyei önkormányzatok. A területfejlesztési törvénnyel a megyevita tehát sajátosan zárult: a megye vált a döntéshozás hangsúlyos szintjévé, de nem a megyei önkormányzatok, hanem a delegációs elven létrehozott, bizonytalan közjogi státusú, politikai legitímációval nem rendelkező területfejlesztési tanácsok révén.

A területfejlesztési törvényben szereplő további terek szabályozása ugyancsak tükrözi az elvi-politikai bizonytalanságot a hatalom területi megosztása kérdésében. A „bottom up” megközelítés divatja nyomán üdvöskévé vált kistérségi mozgalom a területfejlesztési törvénytől szintén ellentmondásos ajándékot kapott. A törvény ugyan elismeri, sőt szorgalmazza a kistérségi önkormányzati társulások területfejlesztési szerepét, hiszen képviselőket biztosít számukra a megyei döntéshozásban, de garantált fejlesztési és működési forrásokat nem rendel melléjük, s a „bottom up” logikának némiképpen ellentmondva elvárja, hogy a megyei döntéshozáson belüli képviselői tevékenység a KSH által lehatárolt körzetekhez kapcsolódjon. Kétségtelen azonban, hogy a szándékok szintjén, illetve az elosztási rendszer szabályaiból következően a kistérségi társulások lesznek az állami fejlesztési források elsődleges hasznélvezői, felhasználói, ami szakmai szempontból nem feltétlenül üdvözlendő. A kistérségi társulások ugyanis — éppen a szereplők, elsősorban a polgármesterek kötődése és az átfogott területi lépték következtében — többnyire a települési, lakossági infrastruktúra fejlesztésében érdekeltek, míg a modern regionális politika már döntően a gazdaságfejlesztést tartja a területi egyenlőtlenségek mérséklése hatékonyabb eszközének. Félő tehát, hogy hiába hirdette a törvény modern regionális politikai modellt, ha a létrehozott döntési struktúrák természetüknél fogva nem lesznek képesek ezt követni. Mind a közigazgatási területbeosztás hazai története és nemzetközi modelljei, mind pedig az önkormányzatok közötti társulásos-együttműködési kapcsolatok gyakorlata azt igazolja, hogy a hazai kistérségi lépték sokkal inkább a helyi-lakossági szolgáltatások és igazgatás megszervezése

számára alkalmas, mint a gazdaságfejlesztésre és/vagy területfejlesztésre. A törvényhozó és a kormányzat felelőssége, hogy nálunk a központi ösztönzés e természetes helyi szövetségeket a területfejlesztés irányába mozgatótta, miközben a városi vonzaskörzetek (városkörnyék, járás) elsősorban politikai szempontú diszkvalifikálása miatt a szolgáltatások, az igazgatás szervezése továbbra is a települési önkormányzatok autark törekvései mentén, atomizáltan szerveződik.

A regionalizálás hiánya

Hasonló a helyzet a területfejlesztési törvénnyel létrehozott régiókkal is. A törvényhozó jelentős politikai viták nyomán a régiót, mint térkategóriát divatos, európai szlogenként befogadta a szabályozásba, anélkül azonban, hogy igazán komolyan gondolta volna a „regionalizálást”. Miközben éppen a területfejlesztés számára lett volna igazán fontos a megyéknél nagyobb területi dimenzió, annak érdekében, hogy a magyar régiók versenyképesek legyenek az európai regionális politikai piacon, hogy képesek legyenek modern, hatékony fejlesztési stratégiákat kidolgozni és végrehajtani, hogy képesek legyenek a sokszor hangoztatott modernizáció céljaival és értékeivel azonosulni, addig a törvényben sikerült a legsúlytalanabb és legbizonytalanabb jövőjű térkategóriává gyengíteni a régiókat. A régiók ügyében tapasztalható bizonytalanság lent és fent egyaránt abból táplálkozik, hogy sajátosan összekeverődött a regionális politika, a területfejlesztés, mint alapvetően szakmai feladat a területi hatalommegosztás, a decentralizáció politikai kérdéseivel. A területfejlesztés — a megyekérdés lebegtetése miatt — politikai dimenziókba került, s a szakmai szempontok jelentősen háttérbe szorultak. A regionalizálás a közigazgatási területbeosztási reform rémeként taszítja mind a megyei, mind a központi szereplőket, miközben a régió e politikai-hatalmi görcsök nélkül, nem a hatalom szétosztásának, hanem a szintek közötti együttműködésnek lehetne kiváló terepe a területfejlesztésben anélkül, hogy a közeljövőben reális politikai, igazgatási alternatívája lehetne a megyének.

A társadalom térségi identitása

Az állami, politikai működés és rendszer zavaros térszemlélete sajnos jelentős károkat okoz a társadalom regionális, térségi identitásának is. Tudomásul kell ugyanis venni, hogy a térrel való azonosulásnak, a térségen belüli társadalmi, kulturális és egyéb kohézióknak nélkülözhetetlen feltétele az érdekérvényesítés, mégpedig elsősorban a politikai érdekérvényesítés lehetősége és intézményrendszere. A térségi identitás amúgy is nehezen befolyásolható, építhető, értelmezhető hordozói sérülnek akkor,

ha a társadalmat megfosztjuk a térbeli azonosság viszonyítási kereteitől, ha közvetlen lakóhelyén túli kötődései, érdekei számára nincsenek érdek-artikulációs fórumok, ha nincs olyan intézményrendszer, amelyik közvetlenül felé az életfeltételeit közvetlenül meghatározó, a településnél tágabb környezet komplex információit.

A térségi identitásától megfosztott társadalomban nemcsak az egyén kezdi rosszul érezni magát, hanem maga a központi hatalom is, hiszen elveszti a kapcsolatot, a kommunikáció lehetőségét, amely nemcsak legitimációs válságot, hanem a hatékonyság jelentős romlását is eredményezi a kormányzati munkában.

Erős állam – gyenge önkormányzat?

A hatalom területi megosztása kérdésében bekövetkezett változások alapvetően pozitív irányba mutatnak, hiszen a decentralizáció szándéka, célja egyértelmű, még akkor is, ha makacsul hatnak a centralizációs reflexek, s akkor is, ha a települési és központi szint közötti érdektér nehezen talál gazdára. A decentralizáció nehézségei összefüggnek azzal is talán, hogy az önkormányzati modellünk kialakítása során választott értékek és szempontok kissé egyoldalúak, esetenként elavultak voltak. Érthető persze, hogy sok évtizedes parancsuralmi, hierarchikus alávetettségre épülő tanácsrendszer után a rendszerváltó törvényhozót elsősorban az önkormányzati szabadság, önállóság garantálásának vágya vezényelte. A polgári demokratikus állam kiépülése idején a 19. századi Európában is a polgárság politikai jogainak bástyáiként működő helyi önkormányzatok szabályozásában, az államba való integrálás során az önállóság megőrzésének célja érvényesült elsősorban. A 20. század végi államban azonban az önkormányzatok helye és szerepe gyökeresen megváltozott, a működésükkel szembeni követelmények modernizálódtak, megítélésük politikai érték-tartalma is színesedett.

Ma már az alkotmányjogi, politikai megközelítésekben elhalványul az állam és az önkormányzatok szétválasztásának, az önkormányzatok államon belüli önállóságának abszolút követelménye, egész egyszerűen azért, mert a közösségi feladatok ellátása modern államban a központi hatalom és az önkormányzatok szoros együttműködését, mi több összefonódását igényli. Ismert, szükségszerűségként elfogadott jelenség, hogy az önkormányzatok feladatai között többségben az állami, illetve kötelező feladatok vannak, hogy az önkormányzati pénzügyek visszafordíthatatlanul a központi költségvetés függésébe kerültek.

Az önkormányzatokkal szembeni elvárások, az egyre kiterjedtebb ellátási felelősség, mint ahogy az állam esetében is, a tevékenység szakmai

minőségét, hatékonyságát tolják előtérbe, bár természetesen a demokracizmus és törvényesség követelménye változatlanul szigorú jogi-szervezeti garanciákkal van alátámasztva. A szakirodalom és közvélemény is az önkormányzatokat gyakran „szolgáltatásokat szervező üzemekként” kezeli, amelyektől azt várják, hogy a helyi életkörülmények fejlődjenek, hogy a lakosság komfortérzése javuljon. A helyi politikáról általában is az a vélemény, hogy pragmatikus, hogy idegen a pártpolitikától, hogy a helyi problémák ideologikus kezelése reménytelen.

A fenti hangsúlyeltolódások, értékváltozások nyomán az önkormányzati működés technikái, szervezeti formái, a finanszírozási rendszer reformja, a szolgáltatások minőségének javítási lehetőségei, tehát elsősorban szakmai kérdések kerültek az érdeklődés középpontjába. Természetesen az önkormányzati és központi kormányzati-államigazgatási szektor közötti feszültségek, a rivalizálás, az önállóság féltése, a központi hatalmi befolyásolás igénye továbbra is jelen van. Azzal az igénnyel azonban sem a szakma, sem a politika nem lép fel, hogy az önkormányzatok valamiféle közjogi-politikai skanzenként elszigetelve maradjanak az állami felépítésen belül. Azt is egyre kevesebben vallják, hogy az erős állam szükségképpen gyenge önkormányzatot eredményez, s megfordítva, az erős önkormányzatiság feltétele az állam legyengítése lenne. A két szektor kapcsolát ma már sokkal inkább a munka- mint a hatalom megosztás jellemzi, érintkezésükben nem az elszigetelődés, hanem a tudatos együttműködés igénye munkál.

A hazai államépítésben és politikai gondolkodásban sajnos még csak szórványokban lehet felismerni ezeket a trendeket. Ennek köszönhető, hogy a decentralizáció a központi kormányzat szemében olyan fekete-leves, amelyet ugyan le kell nyelni, de nem lehet szeretni. Márpedig a decentralizáció az állami működés demokratizmusának és hatékonyságának egyaránt nélkülözhetetlen záloga, a decentralizáció az állam hatalmát ebben az értelemben erősíti, s nem gyengíti. Az önkormányzatok önállósága sem öncél, hanem eszköz a helyi társadalmak minél jobb színvonalú ellátásához, s a közéletben való részvétel biztosításához. Az önkormányzati önállóság nem azért kell, hogy a helyi politikusok a helyi hatalom kizárólagos birtoklásának mámorát átélhessék, hanem azért, hogy a problémákhoz kellő közelségben szülessenek a döntések, hogy legyen elegendő mozgástér a helyi specialitásokkal adekvát kezelési módok kiválasztásához, hogy érvényesíthető legyen a politikai felelősség a helyi döntéshozókkal szemben.

Szemléletváltásra tehát mindkét oldalon szükség van.

A központi hatalomnak be kell látnia, hogy a decentralizáció a rendszert erősíti, sikerességének esélyét növeli, persze csak akkor, ha követ-

kezetes, azaz a közjogi szabadsággal tényleges mozgástér párosul, azaz források, megfelelő szabályozási környezet, világos érdekérvényesítési csatornák. A kormányzatnak nem elegendő engednie, hanem helyzetbe is kell hoznia az önkormányzatiságot. Ugyanakkor igenis joga van az önkormányzatokkal, mint az állami feladatok jelentős részével megbízott szervezetekkel szemben szigorú szakmai és törvényességi követelményeket támasztani, beleértve a gazdálkodás ésszerűségét is. Az önkormányzatok kettőssége, miszerint autonóm „civilgyökerű” szervezetek, de egyben a szakszerűség mentén szervezett közigazgatás részei, nem akadályozza meg az állam irányítási lehetőségét, legfeljebb az eszközei mások az államigazgatási szektorhoz képest.

Az önkormányzatoknak pedig azt kell megértenie, hogy önállóságuknak ára van, hiszen az önállóságot a bürokratikus közigazgatási szervektől eltérően azért kapták, hogy demokratikusan működjenek, hogy valóban lehetővé tegyék a választópolgárok, a helyi társadalom önkormányzáshoz való jogát, de egyben sikeresnek, szakszerűnek is kell lenniük, mert hosszabb távon legitimációjukat csak a siker garantálhatja. A sikerhez, a hatékonysághoz pedig sokkal nagyobb kooperációs hajlam, profizmus, kevesebb önzés és öncélú politizálás kell.

Erős állam és erős önkormányzat együttesen csak akkor képes egymás mellett létezni, ha mindkét szektor a másokban nem a riválist, hanem a partnert látja. Egyelőre a két szektor viszonyát inkább a kölcsönös bizalmatlanság jellemzi, mondhatnánk, hogy az államszerkezetben várfalak, s nem hidak épülnek.

Lehetőségek a jövőben

A decentralizáció tartalmi, formai kérdéseivel, különösen a középszintű szabályozásával kapcsolatban nemcsak Magyarországon tapasztalható bizonytalanság, hanem szinte minden posztszocialista országban. Hozzá kell tenni, hogy a területi reformok, a szintek kérdése, a régiók hatalmának beépítése a nemzeti és az EU-s struktúrákba tőlünk nyugatra is forrongásban lévő probléma. Mindez persze nem felmentés a lépéskényszer alól, legfeljebb arra int, hogy érdemes határainkon túl is körülnézni, még akkor is, ha éppen a területi szintek száma, típusa, tartalma kérdésében tapasztalható rendkívül tarka kép Európában, a hagyományok, a földrajzi meghatározottság s egyéb tényezők miatt.

Vélhetően a napirenden lévő alkotmányozás során lehetne a területi decentralizáció alapkérdéseit tisztázni. Azt, hogy egyáltalán elkötelezzük-e magunkat egy decentralizált államszervezeti modell kiépítése mellett. Ezt

követően dönthető el az a kérdés, hogy hány és milyen szint indokolt Magyarországon, s e szintek között milyen munkamegosztást kell kialakítani.

Annyi bizonyos, hogy a területi szint önkormányzatok létjogosultsága nem kérdőjelezhető meg egy olyan országban, amelyik az Európai Unió tagállama akar lenni. A területi önkormányzat fogalomhoz pedig szorosan hozzákapcsolódik a közvetlenül választott testület megléte. Ezt különösen azért fontos hangsúlyozni, mert gyakran elhangzik az igény — Kulcsár Kálmán tanulmányában is — a pártpolitikától mentes, a települési polgármesterekből álló, tehát delegált megyegyűlések létrehozására. Úgy vélem, nem kellene félteni a pártoktól a területi önkormányzatokat, függetlenül attól, hogy a jelenlegi választási ciklusbeli szereplésükkel nem igazolhatják a megyei politizálásra való alkalmasságukat. Ne feledjük ugyanis, hogy a megyei önkormányzatok szerepzavara elsősorban magából a jogi szabályozásból, másrészt a körjük kiépített bizalmatlanságból illetve érdektelenségből származik. Jelentős tudományos, szakmai feladat az, hogy a területi önkormányzás tartalmának kimunkálása során azt a kérdést is megválaszoljuk, hogy a kialakított megyeszerephez milyen képviseleti struktúra, milyen választási mechanizmus, milyen politizálási modell illeszkedik.

Nem kevésbé fontos az sem, hogy végiggondoljuk: hogyan, miben és milyen eszközök közvetítésével kapcsolódik össze egy modern államban a területi-helyi és központi szereplők tevékenysége annak érdekében, hogy e szintek és szektorok kölcsönösen segítsék, és ne rontsák egymás munkáját. Itt vetődik fel az a dilemma, hogy kezelhető-e a kormány belügyeként a neki alárendelt államigazgatás kiépítése, hogy van-e, legyen-e alkotmányos lehetőség a szektorokat, sőt magukat az önkormányzatokat is összekötő kényszerpályák kijelölésére.

Az államépítésben, a politikai rendszer formálásában tehát bizonyos szemléleti és koncepcionális változásokra feltétlenül szükség lesz ahhoz, hogy a decentralizáció kétségtelen szándéka valóban demokratikus és hatékony helyi-területi önkormányzati rendszer kialakulásához vezessen.

A közszoigálat átalakulása a rendszeruáltásban

II.

Független és semleges közszoigálat.

Eredmények, hiányosságok, perspektívák

Élektikus modellizálás

Az átalakulás első periódus nem volt kétséges, hogy mindenfelől a végrehajtó hatalom magja, a közigazgatási intézmény- és eszközrendszerre szorult átstrukturálásra. Az is közismert, hogy a közigazgatási társadalmi szerepéről, működési funkcióiról világosan látszott, országokként, korszakokként, tudományos irányzatokként eltérő jelölések, értékelési rendszerek alakultak ki. A nyolcvanas évek közepén és végén is a számba vehető országok közigazgatását a gazdaság, a kultúra és a társadalmi élet más területén is követhető mintaként, az angol-amerikai és a kontinentális nyugat-európai modellek egyidejű létezése a modellek különbözősége, a ennek ellenére sikeres funkcionálása jellemző. A történeti dokumentumok miatt filozófiaiában, intézményrendszerében és eszközrendszerében kategorizálva különféle közigazgatási vázlatos leírására dolgozatomban szerző részben vállalkozom, már most a segítségemre tartom azonban jellemző, hogy mindegyik modellnek volt számos onszellen, az államgyakorlat nem is egy onszellen hazai és külföldi támogatása. A politikai- és állam- és jogtudományban folyt talán a legintenzívebb és legambitúzóbb viták közé a két modell közötti választás számolt. Az igazság kedvéért azonban el kell mondanom, hogy a társadalmi modell iránti elkötelezettség sokszor nem is komoly elemző munka és egybevetés eredményeként alakult ki, hanem a nyelvi ismeret szűkössége miatt és egyoldalúsághoz adódott.

A közsolgálat átalakulása a rendszerváltásban

Az 1989-ben megkezdődött és máig is tartó rendszerváltás legfőbb sajátossága nálunk és a többi európai exszocialista országban egyaránt az, hogy olyan politikai, társadalmi és gazdasági mintát próbál követni, amely más országokban sikeresnek bizonyult: a piacgazdaság, a demokratikus kormányzás, a plurális politikai berendezkedés modelljét. Az ilyen típusú átalakulásnál a legfontosabb feladat az adott viszonyokra leginkább adaptálható, a célkitűzések megvalósítását legjobban segítő modellek és módszerek kiválasztása, amennyiben van lehetőség a választásra.

Eklektikus modellválasztás

Az átalakulás első percétől nem volt kétséges, hogy mindenekelőtt a végrehajtó hatalom magja, a közigazgatás intézmény- és eszközrendszere szorul átszervezésre. Az is köztudott, hogy a közigazgatás társadalmi szerepéről, súlyáról, funkcióiról világrészenként, országonként, korszakonként, tudományos irányatonként eltérő leírások, értékelési rendszerek alakultak ki. A nyolcvanas évek közepén és végén is a számba vehető országok közigazgatását a gazdaság, a kultúra és a társadalmi élet más területén is kimutatható sajátosság, az angol-amerikai és a kontinentális nyugat-európai modell egyidejű létezése, e modellek különbözősége, s ennek ellenére sikeres funkcionálása jellemzi. A történeti körülmények miatt filozófiájában, intézményrendszerében és eszközeiben karakterisztikusan eltérő közigazgatások vázlatos leírására dolgozatom záró részében vállalkozom, már most szükségesnek tartom azonban jelezni, hogy mindegyik modellnek volt számos önzetlen, és nemegyszer nem is oly önzetlen hazai és külföldi támogatója. A politika-, az állam- és jogtudományban folyt talán a legönzetlenebb és legjámborabb vetélkedés a két modell közti választás ajánlásában. Az igazság kedvéért azonban el kell mondani, hogy a tetszőleges modell iránti elkötelezettség sokszor nem is komoly elemző munka és egybevetés eredményeként alakult ki, hanem a nyelvismeret szűkösségéből és egyoldalúságából adódott.

A politikai és társadalmi átalakulást döntően befolyásoló politikai erők — emlékezzünk rá — az erősebb hatás kedvéért harciasabban igyekeztek érvényt szerezni elképzeléseiknek, ami azonban tiszta formában az erőviszonyok viszonylagos kiegyensúlyozottsága miatt nem sikerült. A kompromisszumos megoldások az állami intézményrendszer átalakításában különféle modell-elemek és modell-forgácsok keveredését eredményezte, amelynek következményeivel senki se számolt. Most kezdjük gyanítani, hogy kormányzási gondjaink az elmúlt 7-8 évben részben a végig-gondolatlan példakövetés eklektikusságából fakadnak.

Elsőként az állam és a civil szféra kapcsolatában érvényesülő eltérő értelmezésekre és megoldásokra utalnék. Az angol-amerikai felfogásokat csupán erős fenntartással lehet azonosoknak nevezni, szervezés-orientáltságuk, hatékonyság-centrikusságuk, közigazgatási kiváltság-ellenességük, az üzleti menedzsment iránti elragadtatásuk, az egyéni jogokkal és szabadságokkal szembeni tiszteletük miatt azonban egymáshoz közelieknek minősíthetők, ami abban is érzékelhető, hogy a közösségi ügyek igazgatásában jelentősebb szerepet szánnak a civil szervezeteknek, a társadalmi önszerveződéseknek, mint az erre a célra létrehozott, az adófizetők adóiból működtetett államigazgatási szerveknek. Itt nem részletezhető okok miatt egészen más a társadalom, a politika és a tudomány minősítése a közigazgatásról a kontinentális Európa országaiban, különösen a két vezető államban, Franciaországban és Németországban. Az állam ezekben az országokban a nemzeti fennmaradás és kiteljesedés legfontosabb eszköze és kerete, ahol ilyen van, ott a nemzeti dicsőség előidézője és védelmezője, ahol balsors jellemzi a múltat, ott a szét-hullás elleni oltalom. Az államot, a közigazgatást mint a magasabbrendű érdek, a közérdek megtestesítőjét privilégiumok illetik meg, az állam teljhatalmát törvények korlátozzák, a jogszerű állam, a jogállam tehát az ideális közösségi forma, amelynek védőszárnyai alatt az állampolgár és szervezetei tevékenységüket kifejtetik.

A rendszerváltás intézményeiben mindkét felfogás érvényesült, anélkül azonban, hogy a választás iránya egyértelmű lett volna. A kettős hatás következtében az az eredmény állott elő, hogy az állam terjedelme-
sebb lett mint bármikor (a közigazgatás civil állománya 70 ezerről 108 ezer főre nőtt 1989-től 1993-ra), de sokkal erőtlenebb. Részben az állam és szervei elleni politikai, ideológiai, tudományos és áltudományos bírálatok, támadások hatására, részben a racionalitás elvének, ideértve a hatékonyság, gyorsaság, kiszámíthatóság és költségkímélés princípiumait, majdnem teljes mellőzése miatt. Mindezt azonban nem ellensúlyozta a civil szervezetek megerősödése a közösségi ügyek intézésében, mivel az önálló magyar államfejlődés történetében — a nyugat-európai helyzethez

hasonlóan — mindig pusztán kisegítő, kiegészítő feladatokat láttak el. Ezért hiába kaptak jelentős erkölcsi, kevésbé jelentős anyagi támogatást tengeren innen és tengeren túlról, történelmi hagyományok és gyökerek nélkül marginális szervek maradtak. A kettős hatás nem túl szerencsés elegyítése miatt végül is nagy, de gyenge állam és igazgatás állt össze, nagyszámú, de formálisan működő civil szervezettel az oldalán.

A modellválasztás eklektikusságát igazolja a következő példa is. Köztudott, hogy mennyire fontos a központi kormányzati és a helyi igazgatás megfelelő viszonyának a kialakítása. Az önkormányzati törvény szakértői vitájában a pártok delegáltjai is részt vettek, ezért itt is, de még inkább a parlament bizottsági és plenáris vitáiban jól dokumentálható volt, mely pártok képviselői tértek vissza rövid időtartamú amerikai, illetve német–francia tanulmányútról, s melyik párt nem kapott meghívást egyik országba sem, ezért az egyébként 1945 előtt nem létezett helyi magyar önkormányzati intézmények újrakodifikálását ajánlotta. A különböző történelmi körülmények között kialakult felfogások és megoldási módok összevegyítése egyrészt olyan hierarchia és ellenőrzés nélküli helyi önkormányzati rendszert eredményezett, amely minden külföldi látogatót meglep, másrészt olyan központilag irányított helyi államigazgatási rendszer kiépülését, amellyel a kormányzat az országos jelentőségű feladatok helyi megvalósítását próbálja irányítani, de amely pusztán létével is fenyegeti az önkormányzati szervek autonómiáját.

Az ellentmondások bemutatását még számos példával lehetne folytatni, rátérnék azonban a közszolgálat sajátos gondjainak felvázolására, az ambivalens modellválasztás következményeinek itteni elemzésére.

Politika és közszolgálat

Az első kérdés, amelyet ezzel kapcsolatban szeretnék felvetni: helyes és megalapozott-e a demokratikus közigazgatás axiómájává tenni a független és semleges közszolgálatot? A legújabb kori történelemben ugyanis ismétlődően megfogalmazódik az a szintén demokratikusnak nevezett társadalmi elv is, amely a fentiekkel teljes mértékben szemben áll, az nevezetesen, hogy a közszolgálat a politikának alávetett, azzal belsőleg azonosuló állami szakszolgálat legyen. Az Amerikai Egyesült Államokban 1805-től mintegy 80 éven át kizárólag ez a felfogás érvényesült, s még napjainkban is a politikusnak szolgáló, attól teljes mértékben függő hivatalnokként kezelik a köztisztviselőt a tagállamok sokaságában, a helyi adminisztrációkban és a föderális szervek vezető posztjain egyaránt. E rendszer filozófiáját *Jackson* elnök fogalmazta meg olyképpen, hogy a nép által szabadon és titkosan

választott végrehajtó hatalom feje, az elnök, nem tud eleget tenni a lakosság többségét kitevő választók akaratának, azaz nem tud demokratikusan kormányozni, ha az előző elnök által kiválasztott, vele szemben hűvösen semleges, vagy egyenesen ellenséges érzületű hivatalnokok szolgálatára támaszkodhat. Szabad kezét kell kapnia elképzeléseivel azonosuló, politikai irányvonalával teljes mértékben egyetértő, lojális és megbízható tisztviselők kiválasztására, az adminisztrációt a pártharcot megnyerő elnök politikai zsákmányaként kell értelmezni, s a zsákmány pedig mindig a politikai győztesé.¹

A szocialista állam hetven éven keresztül majdnem ugyanilyen érveléssel tartotta legfontosabb kritériumnak a politikai megbízhatóságot, s működtette rejtettebb és titkoltabb formában a maga zsákmányrendszerét.

Napjainkra elvesztette-e érvényét ez a fajta felfogás, avagy a reakciójaként kialakult semlegesség követelménye nevezhető kizárólagosnak? A válasznál abból kell kiindulnunk, hogy a zsákmányrendszer részben azért vált tarthatatlanná, mert erősen kompromittálódott. Kiderült, hogy a legmegbízhatóbb tisztviselők zömmel családi, baráti és házastársi körből kerülnek, kerülhetnek ki, akik tisztában vannak helyzetük átmenetiségével, ezért rövid négyéves mandátumuk alatt igyekeznek szert tenni mindazokra a földi javakra, amelyek más rendszerben egy teljes életút eredményeként állhatnának elő.

A zsákmányrendszer szükségszerű felváltásának igazi oka azonban mégsem ez. A patronázs-rendszer arra a feltételezésre épül, hogy a közigazgatás olyan adminisztrációs tevékenység, amely elemeire, egyszerű nyilvántartásra és kötelezésre bontható, így az állampolgárok bármelyike elláthatja. Nem éri sérelem tehát az állam szakszerű működésével szemben támasztott igényeket, ha gyakran cserélődő, laikus személyek végzik az adminisztrációt. Sőt, a demokráciát külön erősíti, ha a periodikusan ismétlődő cserékkel a lakosság egyre növekvő hányadának nyílik lehetősége a hatalom személyes gyakorlására.

A múlt század végére — a hatalmat még csak áhító baloldal kivételével — mindenki számára világossá vált, hogy az igazgatási tevékenység egyre összetettebb, egyre technicizáltabb. A mennyiségileg folyamatosan növekvő, mind gyorsabb ütemben változó laikus elemekkel tehát elláthatatlan. Az állami adminisztrációk csődjei győzték meg a világot szinte egy időben, az 1880-as évek elején arról, hogy a dilettantizmust a szakértelemmel kell felváltani, a sűrű rotációt a stabilizálással, a politikának való teljes kiszolgáltatottságot az autonómiával, a hűvös távolságtartással.²

A politikától független, semleges közigazgatás gondolatának valóra váltása voltaképpen soha, sehol nem sikerült, de a hozzátartozónak vélt

következmények, vagy előfeltételek, mint az alkalmazási stabilitás, a hozzáértés-szakértelem igényének érvényesítése, ha hosszabb harcok árán is, de megteremtődtek.

Magyarország 1883-ban, néhány évvel Anglia után, Amerikával egyidejűleg nyitott új korszakot, amikor törvényben rögzítette, hogy érdemi ügyintézői tevékenységet csak egyetemi diplomával rendelkező személy láthat el. Ezzel megteremtette a személyes érdemeken történő kiválasztási és alkalmazási rendszer alapjait. Teljesen azonban sohasem alakult ki semleges és független közszolgálat Magyarországon, 1949 és 1989 között éppenséggel ellenkező irányzat érvényesült. Ezért indultak meg a nyolcvanas években a közszolgálati munkaviszonyok külön törvényben történő szabályozását célzó előkészületi munkák, amelyek fő célkitűzését az 1992-ben elfogadott törvény preambuluma összegezi: „...pártpolitika-semleges, törvényesen működő, korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, pártatlan köztisztviselők...” intézzék a közügyeket.

Amint látható, oly mértékben a politikai befolyásolás közömbösítése az uralkodó szándék, hogy az összesen egy mondatnyi preambulumban kétszer is (pártpolitika-semleges, pártatlan) ennek kinyilvánítása olvasható a demokratikus közigazgatás tisztviselőivel szemben támasztott legfontosabb követelmények között. Pedig az előzmények nem utaltak ilyen egyértelmű végkövetkeztetésre. A „tavaszi nagytakarítás” jelszava éppen hogy a korábbi rendszer kiszolgáltatásában kompromittálódott, a politikai megbízhatóság elvén kiválasztott vezető tisztviselői garnitúra leváltását, a hatalomra jutott új politikai elit számára megbízhatóbbnak tartott személyekre való cserélését jelentette volna, vagyis a politikai zsákmányrendszer változatlan továbbélését. A köztisztviselői törvény koncepciója, első variációja már 1990 elejére elkészült, mégis csak jó két évvel később fogadta el az Országgyűlés, éppen a dilemma ismétlődő felújulása miatt: szabad-e a leváltott rendszer köztisztviselői számára védettséget, stabilitást biztosítani, avagy csupán az új politikai irányzat híveinek garantálhatók az alkalmazási előjogok? Az idő múlásával a vita a vezetők szűk körére apadt, ennek megfelelően már csak arról folyt, hogy hol húzható meg a politikai elkötelezettséget és a politikai semlegességet igénylő munkakörök és beosztások határa? Pontos adataink nincsenek a politikai motívációk miatti felmentésekről. Számuk nem lehet jelentős, részben a helyzetüket bizonytalannak érzők önkéntes távozása, a munkajogi védelem megerősödése, részben a tisztviselői kar szolidaritása miatt. A legfontosabb visszatartó ok mégis annak felismerése volt, hogy a közigazgatás hozzáértő, a politikával kommunikálni képes rétege igen vékony, s a politika önnön hatékonyságát rontja, ha e réteget foglalkozásának megváltoztatására kényszeríti.

Az amerikai gyökerű zsákmányrendszer térhódítása ellen hatottak a magyarországi szocialista zsákmányrendszer még frissen élő emlékei is, pusztán az érdekesség miatt jegyezzük meg, hogy a képviselői visszahívás intézményét ugyanilyen megfontolásból utasította el ebben az időben a törvényhozás.

1992-re végül is a már idézett köztisztviselői törvény preambuluma a pártpolitika-semleges köztisztviselő ideálját kodifikálja, nem teremti meg azonban a szükséges garanciákat. Mindenekelőtt hiányzik annak a választóvonalnak a meghúzása, amely alatt a köztisztviselő a semlegesség zónájába kerülhet. E lebegtetés miatt akár minden tisztviselő — beosztására és képzettségére való tekintet nélkül — politikai kritériumok alapján kezelhető, noha jól tudjuk, hogy erre senki nem gondolt. Az értelmezés eme variációját erősítheti mégis a pártkapcsolat létesítésének teljes szabadsága, annyi fenntartással, hogy a köztisztviselő párttagságot nem viselhet, párt nevében vagy érdekében közszereplést nem vállalhat. Ha országgyűlési, illetve az önkormányzati választásokra jelölteti magát, még ez alól a korlátozás alól is felmentést kap. Ami végképp formálissá teszi a politikai neutralitás követelményét az annak a minimumnak a kihagyása a törvényből, amely a köztisztviselői törvényekben Nyugat-Európában nem hiányozhat: a tisztviselő hivatali ténykedése során semmilyen pártelvre, pártszempontra nem lehet tekintettel.

1992-re tehát a civil közigazgatásban csak jelszóként realizálódik a pártsemlegesség, mert az intézményi garanciák hiányoznak. A politikai ráhatásnak nem állja útját a kiválasztási és alkalmazási rendszer sem. A politikai semlegességgel konform kiválasztási módszer, a kötelező, nyilvános és központilag ellenőrzött pályázati rendszer, amivel a titkosságot kedvelő politikai ráhatások kizárhatók vagy legalábbis csökkenthetők, csupán megengedő formában került be a törvénybe.

A közigazgatás ún. rendészeti szerveinél — a fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjairól van szó — valamint az igazságszolgáltatás szerveinél — bíróság és ügyészség — a politikához való viszonyt az 1989. évi XLII. törvény, vagyis a nagyrészt hatályban lévő alkotmány sokkal egyértelműbben határozta meg: nem lehetnek tagjai semmilyen pártnak, politikai tevékenységet nem folytathatnak.

Közszolgálat és gazdasági élet

A civil közigazgatásnak nemcsak a politikával szembeni kapcsolata szabályozott hiányosan és bírálhatóan, hanem a gazdasági élethez való viszonya is rendezetlen. A köztisztviselői törvény előkészítésében közreműködő szakértőket igencsak meglepte, amikor felfedezték, hogy a törvényből a

legutolsó pillanatban kihagyták — a legjobban érintett két minisztérium vezetőjének nyomatékos kérésére — a gazdasági összeférhetetlenség ama szabályainak rögzítését, amelyek miatt a korrupciós gyanúk eleve csak etikai jellegű vizsgálatok megindítását eredményezhetik. A tervbe vett módosítás súlyának érzékeltetésére csak annyit jegyeznek meg, hogy lényegesen enyhébb feltételeket szab minden gazdasági tevékenység folytatásához, mint a parlamenti képviselőkre vonatkozó nemrég elfogadott törvény.

A hagyományos jogállami védelem a túlzott politikai ráhatás ellen nemcsak a nyilvános, pályázati rendszeren alapuló, intellektuális rátermettség szerinti kiválasztással, a pártokhoz való kapcsolódás tilalmával vagy bizonyos mérvű korlátozásával, hanem az alkalmazás biztonságával, vagyis az állam vagy önkormányzat részéről történő felmondás korlátozásával valósul meg. Ebben az irányba is tett a magyar törvényhozás egy bátortalan lépést azzal, hogy felsorolta a felmondás lehetséges indokait, meggátolva a tetszés szerinti, akár politikai, akár költségvetési vagy más okokból történő elbocsátásokat. A felmondási indokok köre azonban jóval szélesebb, mint azokban az államokban, ahol az alkalmazás stabilitásával akadályozzák az igazgatási szakértők politikai szempontok szerinti cseréjét. Az ún. karrier jellegű közzolgálati rendszerekben, ahol tehát a tisztviselő életre szólóan köt szerződést (ilyen a francia, a német) felmondani csak két ok alapján lehet a tisztviselőnek: alkalmatlanság és a nyugdíjkorhatár elérése esetén.

A magyar megoldás igen-igen sajátos: ingadozik az 1989 előtti magyar szabályozási elvek, a nyugat-európai és az amerikai koncepciók között. Lényegében csupán eljárási akadályokat épít a versenyszférában szokásos korlátok nélküli felmondás érvényesítése elé, ugyanakkor általánossá teszi a végkielégítés adományozását, ami az azonnali felmondás fájdalomdíja a magánszférában. Annak kifejtésébe most ne menjünk bele, hogy miként törik meg az egységes közzolgálati rendszer logikája, azt azonban jelezni szükséges, hogy a különböző modellek közti választás bizonytalansága ezen a téren is olyan mixtúrát eredményezett, amelyben egybefolyik a köz- és a magánigazgatás közelségét és összeférhetetlenségét, a nyugat-európai, amerikai modellek együttes alkalmazását és ennek lehetetlenségét hirdető nézetek mindegyike.

A közzolgálat minőségi feltételei

A politika és a közzolgálat kapcsolatára visszatérve emlékeztetnék arra a korábbi megállapításomra, hogy a közigazgatást végül is soha, sehol sem sikerült politikailag semlegesíteni. Egy lépéssel továbbmenve azt is mondanám, de itt még nem említek igazolására érveket, hogy szerencsére, a

kapcsolat közvetlenségének lazítása önmagában nem is volt cél. A minőség javítását, az alaposabb, megfontoltabb kiválasztást szerették volna általa elérni. Ha egybevetjük a közigazgatás szoros és a laza politikai ellenőrzés alatt álló korszakait, akkor láthatjuk, hogy a legnagyobb különbség a közszolgálat képzettségi mutatóiban, közvetve a közigazgatás felkészültségében, az állam és az állampolgár kapcsolatának alakulásában mutatható ki. Igazolására a magyar történelem adja a legjobb példát.

Iskolai végzettség?

Magyarország 1883-ban azzal próbált véget vetni a közigazgatási patronázs-rendszernek, a születési előjogok burkolt formában történő továbbélésének, hogy minden érdemi ügyintézőnek minimumként előírta az államtudományi államvizsga letételét. Ez alacsonyabb követelmény, mint a bírácoknak előírt jogtudományi államvizsga. Fel is rótták *Tisza Kálmánnak* és kormányának: a közigazgatást előzőnlík a jogi tanulmányaikat nem teljesen befejező, jogakadémiai végzettségű tisztviselők. Mégis, ezzel az egyoldalúan képzett, már abban az időben sem a legkorszerűbb szakmai összetételű személyi állománnyal is sokkal jobb teljesítményre volt képes a magyar közigazgatás, mint a korábbi korszakokban. A két világháború között a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán létrehozott közigazgatási szak, a gyakorlati közigazgatási vizsga bevezetése szintén elősegítette a képzettebb köztisztviselői kar kialakulását.³ 1945 fordulópontot jelent e tekintetben is. Nem taglalom azt, hogy indokolt volt-e, s ha igen mennyiben a képesítési előírások eltörlése az új közigazgatási rend kialakításának első lépéseként. A közszolgálat teljes mérvű politikai alárendelése, a funkciók szinte mindegyikének politikai kritériumok és erőviszonyok szerinti felosztása, iskolai végzettség szerinti összehasonlításban azt eredményezte, hogy az 1945 utáni tisztviselői kar csak a nyolcvanas évek közepére érte utol — bizonyos belső átrendeződéssel — a háború előttit.⁴ A köztisztviselői állomány minőségi összetétele jelentősen megromlott, nem véletlen, hogy a közigazgatási pálya elveszíti társadalmi presztízst. A helyzetképet a szocialista zsákmányrendszernek az egypárti politikai szisztémából adódó sajátossága javítja: hiányzik a politikai rotáció, emiatt a köztisztviselői kar helyzete stabil; ha politikai elkötelezettsége változatlan, akkor nem fenyegeti egy más politikai orientáció, más személy iránt elkötelezett hivatalnok-i réteg általi leváltásának veszélye az általános választások eredményének kedvezőtlen alakulása esetén, mert az események nem alakulhatnak kedvezőtlenül. A politikai hűség végül is alkalmazási stabilitást eredmé-

nyez — eltérően a klasszikus amerikai modelttől —, s mindez lehetőséget ad a minőség lassú, fokozatos javítására. A rendszer tehát nem lehetetleníti el magát azzal, hogy személyi állománya egyre alkalmatlanabbá válik intellektuális felkészültségének hiánya miatt az állami feladatok ellátására, hanem — felismerve a képzettség jelentőségét — elkezdi ösztönözni, elsősorban a már hivatalban levőket, ismereteik gyarapítására, s ezzel együtt emeli az ún. képesítési követelményeket, vagyis az alkalmazási feltételeket.

1990 után e tekintetben nem történt más, mint a nyolcvanas évek végére intézményesült helyzet törvényben való rögzülése, vagyis a politikailag megtagadott közszolgálati rendszer minőségi kritériumainak helybenhagyása. Lehetne vitatkozni arról, hogy az előző rendszert dicséri, a jelenlegit minősíti, vagy egyszerűen a reális, néhány év alatt megváltoztathatatlan helyzetet tükrözik azok a mutatók, amelyek szerint az iskolai végzettséget tekintve nem mentek végbe pozitív változások a személyi állomány összetételében. A továbbképzési rendszer összeomlása, a rendszer-váltás utólag indokolatlannak minősíthető pánikhangulata, s ennek következtében előálló pályaelhagyások inkább rontják az összképet.

Pártsemlegesség?

A pártsemlegességet — amint láttuk — a közszolgálati törvény előírja, de betartásának ellenőrzési feltételeit nem teremti meg, a hiányt nem pótolja az alkalmazás stabilitásának biztosításával, a tisztviselői állomány minőségének javításával sem, így tehát legfontosabb célkitűzései ez idáig nem valósultak meg. Nem is valósulhatott meg ilyen rövid idő alatt, mert részben irreálisak, részben túlzóak voltak.

A közszolgálati személyi állomány minőségének javítása nyilvánvalóan hosszú, összetett és időigényes feladat. Csak a példa kedvéért említtem meg, hogy az 1883. évi törvény előírásai 1930 körül valósultak meg, ekkorra is azért, mert a húszas évek elején több ezer diplomás köztisztviselő menekült át az elcsatolt országrészekből. A célkitűzés realizálása előtt állást kellene foglalni a közigazgatás alapvető sajátosságait érintő kérdésekben, amelyekre előadásom bevezető részében már utaltam: végrehajtó vagy menedzseriális jellegű modellt választunk-e? A végrehajtó jellegű közigazgatás a jogi szabályozottság, a jogállamiság, a kiszámíthatóság, a hierarchia elveire épül, legtisztább formájában a kontinentális Európában, főként Franciaországban és Németországban található. Ez a fajta igazgatás a közzsféra és a magánszféra szembenállását, eltérő érdekeit és értékeit jeleníti meg a másik nagy igazgatási rendszerrel, a menedzseriális

jellelővel szemben, amely nem méltányolhatja a közjó, a közhasznúság, a közérdek szempontjait. A Civic Culture Administration a piaci, vállalkozási szemléletet, a taylori munkaszervezés elveit — versenyt a belső egységek között, profit-termelést, standardizált munkafolyamatok kialakítását — akarja érvényesíteni a közigazgatásban. A New Public Management, Reinventing Government és más hangzatos elnevezésű akciók azért tartják legfontosabbnak az igazgatási feladatok privatizálását, mert a költségvetési források leghatékonyabb felhasználását a vállalkozási menedzsment filozófiáját alkalmazó magánigazgatástól remélik.⁵ A klasszikus, joguralta közigazgatásból azért kell kivonni e szerint a teória szerint a feladatok ellátását, mert — amint ezt egy amerikai kézikönyv írja — „a jog a hatékonyság gátja”.

A kontinentális Európában a közigazgatást tudományosan elemzők és oktatók zöme nem titkolt averzióval figyeli a megállíthatatlanul burjánzó (olykor jelszóval összefoglalható, mint pl. „Kis állam — kevesebb közigazgatás” Thatcher és Reagan idejében, „Nem kisebb, hanem jobb közigazgatás” napjainkban) angol-amerikai teóriákat.⁶ A főként német és francia ellenvetések elsősorban a kísérletezések öncélúságára mutatnak rá, hangoztatván, hogy az állam és az igazgatás nem tekinthető kísérletezési terepnek. Ha már elérték egy meghatározott teljesítményszintet, mint Európában, igen nyomós okokra lenne szükség az új elképzelések szerinti átalakításhoz. A stabil közigazgatás a garancia minden politikai változás sikerességének. Annál is inkább — írja König professzor, a Speyeri Közigazgatási Akadémia rektora —, mert a sokat emlegetett piaci erők messze nem fejtették ki sehol Európában, különösen nem az egyesült Németországban azt a hatást, amelyet az új politikai rezsím kialakításában vártak tőlük.⁷ A közfeladatok privatizálását elutasítva azonban nem vonják kétségbe a közigazgatás belső hatékonysága növelésének szükségességét a költségvetés, az államszámvitel, az ellenőrzési rend korszerűsítése, hatékonysága javításának módszerével. Ugyanebben a szellemben terjesztette az ENSZ közgyűlése elé jelentését Guy Braibant, a Közigazgatástudományok Nemzetközi Intézetének elnöke, először hangsúlyozva, hogy a társadalmi programok megvalósításában, az átmenetek fájdalommentes és gyors lebonyolításában, a válságok leküzdésében a közigazgatás szerepe általában még mindig mélyen alábecsült.⁸ Az információk begyűjtése, rendszerezése, értékelése, a folyamatok ellenőrzése, azaz az adminisztráció nélkül a politika légüres térben mozog. Nem szabad azonban azt gondolni, mint hitték sokan, hogy a közigazgatás szabályai univerzálisak, helytől és időtől függetlenül bárhol alkalmazhatók.⁹

A jövő: stabilitás, tudatos modellválasztás

Számunkra a legfontosabb tanulság az lehet, hogy a közigazgatás sikeres működéséhez elsősorban stabilitás szükséges, az állandó változások szétzilálják szerkezetét, működési rendjét, a helytelen példaválasztás, vagy példakövetés gyakori változtatása pedig destabilizálja.

A politika-semlegesség értelmezésében tehát mindenekelőtt a modellválasztásban kell tudatosságra törekednünk, számolva jövőbeli elkötelezettségi szándékainkkal Európához, mely nagymértékben szűkíti is választási lehetőségeinket. Le kell számolni továbbá olyan elképzelésekkel, amelyek a közigazgatást teljesen kivonnák a politika uralma alól, hiszen ezáltal maga a politika vesztené el értelmét, a hatalom gyakorlásának és az ehhez szükséges gépezet irányításának lehetőségét. A közigazgatás teljes függetlensége a társadalomtól való elszakadást is jelentené, a közügyek intézése ellenőrzésének megszűnését, a közösségi célok megfogalmazásának átengedését egy technokrata rétegnek. A politika fennhatóságának megőrzésére törekedve, felügyeli a közigazgatást, meggátolva, hogy helyette bármilyen más társadalmi alakulat gyakorolja a közérdekű igazgatási tevékenységet. Ha a vállalkozói menedzsment fékezhetetlen mohóságára gondolunk, örülhetünk, hogy létezik olyan jelentős társadalmi erő. A politika, amely ugyan szintén önös érdeket követve, de társadalmi megbízással és a leváltás fenyegetésével maga előtt útját állja a sokkal nagyobb veszély kiteljesedésének, annak, hogy állami szervezetek a legközvetlenebbül magáncélú gazdasági érdekek kiszolgálói legyenek. A független köztisztviselői kar éppen hogy a legitim kormányzati-politikai hatalom lojális, hűséges szolgálja, összeférhetetlennek és etikátlannak minősül minden ezzel ellentétes magatartás. A lojalitás biztosítja a köztisztviselő munkahelyi stabilitását, ez utóbbi hiánya esetén teljes megalapozottsággal lehet számítani a lojalitás gyengülésére. A mai magyar közszolgálatban — már utaltam rá — a stabilitás általában alacsony fokú, alkalmanként pedig — központilag elrendelt jelentős létszámcsökkenés esetében — nem létező, ehhez igazodik a lojalitás mértéke. A gyengülő lojalitás a politika rotációs szándékainak erősödését provokálja ki, ebből az ördögi körből csak a köztisztviselők biztonságérzetének növelésével lehet kitörni.

A független és semleges közszolgálat demokratikus társadalomban mindenki számára nyitott, törvényben előírt feltételek megléte esetén egyenlő esélye van minden állampolgárnak hivatalviselésre. Különböző technikai eszközök biztosítják az esélyegyenlőséget, mindenekelőtt a megüresedett köztisztviselői álláshelyek nyilvános pályázati úton való betölthetőségének kötelezővé tétele. Ha van az elmúlt száz év magyar politikai rendszereiben közös, a pályázati rendszer elutasítása az. A poli-

tika és a közigazgatás vezető garnitúrája összefogva hangoztatja a pályázati rendszer körülményességét, költségességét, noha valójában a politikai patronázs és a főnöki kiválasztási diszkréció kizárását, illetve szűkebb körre szűkítését segítené elő.

A közösségi feladatok megoldatlansága, a lakosság aggasztó csökkenése, a gazdasági folyamatok komplexitásának erősödése, a nemzeti kerektek fölé kiépülő, a jelenségek globalizálódását követő nemzetközi igazgatás kialakulásának kényszere, az urbanizáció folytatódása, a közbiztonság erősítésének az egységes igénye mind-mind a közigazgatás erősítését, munkájának javítását kívánja meg. A kis állam vágya illuzórikus, noha bizonyos előnyökkel járhatna, egészében véve azonban társadalmi anarchiát eredményezne. Erős organizatórikus és szolgáltató feladatokat ellátó közigazgatás, szigorú társadalmi ellenőrzés alatt, öntevékeny civil szervezetek aktív közreműködésével oldhatja meg mindazokat a feladatokat, amelyekkel a magyarság a közeli és a távoli jövőben szemben találja magát.

Jegyzetek

- 1 Vö.: Shafritz, Hyde, Rosenbloom: *Personnel management in government*, Marcel Dekker, INC., New York, 1986, 5. skk.
- 2 Vö.: Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Egyetemi nyomda, Budapest, 1942. 59. skk.
- 3 Vö.: Mártonffy Károly: *A közszolgálat utánpótlása*. Magyar Közigazgatási Intézet kiadványa, Budapest, 1937. 158. skk.
- 4 Vö.: Lőrincz Lajos: *A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig*. In: *A magyar közszolgálat*. Budapest, 1995. 101. skk.
- 5 Lásd König, Klaus: *Unternehmerisches oder exekutives management — die Perspektive der klassischen öffentlichen Verwaltung*. Verfassungsarchiv, 1966, 1. 19–37.
- 6 Ezek tömör és színvonalas leírását adja Ridley, F. F.: *Die Wildererfindung des Staates — Reinventing British Government*. Die Öffentliche Verwaltung, 1995, 14. 569–578.
- 7 Vö.: König, i. m. 28.
- 8 Braiban, Guy: *Administration publique et développement*. Revue Internationale des Sciences Administratives, 1996, 2. 201–215.
- 9 Vö.: Bodiguel, Jean-Luc-Rouban, Luc: *Le fonctionnaire détroné?* Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1991. 37–49.

A „független” és „semleges” köszolgálat mítosza

A jövő alternatívái

Sokan vélik úgy, hogy a tudományban nehezebb kérdezni, mint válaszolni. Hiszen a tudományos kutatás igazi nehézsége a probléma pontos körülírásában áll, és a helyesen feltett kérdés logikai energiája sokszor automatikusan a válaszadásig vezeti el a tudomány országútján járó szkeptikus vándort. Ennek értelmében némi szkepszissel azt a kérdést vetném fel először: létezett-e valaha is független, semleges köszolgálat a világban? Tény, hogy sokszor és sokat beszéltek és beszélnek róla. Többnyire normatív értelemben persze akadnak elszánt emberek is, akik állítják, hogy a jelenséget már megtapasztalták. Próféciákban megváltást ígérő jóslatokban sincs hiány.

A köszzolgálati semlegesség mítosza

Fel kell vetnünk az eredendőség kérdését, mert a független, semleges köszzolgálat a 20. század modern világának fejlődési ívében több, egymástól eltérő értelmezést kapott. Úgy tűnik számomra, hogy amikor az 1990-es években Magyarországon napirendre került a független és semleges köszzolgálat kialakításának feladata, akkor ezek a modern világban egymás után létezett történelmi megjelenési formák a kelet-közép-európai értelmezésben összekeveredtek, egymásra torlódtak. Ebből következően sokszor olyan forma átvételére törekszünk, amely már rég letűnt vagy éppen ellenkezőleg a legmodernebb formát kívánjuk átvenni — a szükséges fejlődési előzmények megléte nélkül. A századfordulón valóban létezett a bürokrácia politikai semlegességének mítosza az euroatlanti kultúrkörökben. Amerikában azért, mert *Woodrow Wilson*, *Brandeis* — vagyis a Progresszívek — már nem bírták tovább gyomorral, hogy a zsákmányrendszer (spoil system) — amelyet *Lőrincz Lajos* akadémikus tanulmánya (vö. e kötetben a 133–144. oldalon) történeti plaszticitással jellemzett — hogyan szublimálja a köszzolgálatot korrupciótól és protekciótól áthatott hatalmaskodássá.

A progresszívek mozgalma célul tűzte ki a független és semleges közszolgálat megteremtését, és így valóban sikerült megakadályozni azt, hogy a közszolgáltatások szűk, az éppen hatalmon lévő csoportok személyes hitbizományává váljanak, és a gyenge érdekérvényesítési képességekkel rendelkező, kívülrekedt csoportok kiszolgáltatott helyzetbe kerüljenek. Ezzel megjelent a független, semleges közszolgálat klasszikus ideálja, miszerint a politikusok döntéseket hoznak, a köztisztviselők pedig végrehajtják azokat.

Ilyen irányú törekvések jegyében a független, semleges közszolgálat elemei megjelentek ugyan, de ez a folyamat nem teljesedett ki a közoktatási gyakorlatban. Ismeretes, hogy nemcsak a hatásköröket és a funkciókat különítették el célracionális szemléletben, hanem olyan közalkalmazotti rendszereket hoztak létre, amelyekben a hivatali pozíció a szakértelmen alapult és ezt írásos vizsgával, rögzített fizetési skálával, teljesítményhez és vizsgához kötött előléptetési rendszerrel biztosították. Ezenkívül különálló szakigazgatási szervezeteket hoztak létre a különböző jellegű szolgáltatási feladatokra. Az állami infrastrukturális fejlesztést valamint más, pozitív szolgáltató feladatokat kivontak a „laikus” elem, a politikusok hatásköréből. Ezzel egyidejűleg viszont a döntéseknél politikai prioritásokat is figyelembe vettek. Vagyis érvényesült Max Weber felfogása, aki a független, semleges közszolgálatot ideáltipikus megoldásnak tartotta, amely lehet fennkölt cél, de sohasem valósulhat meg a közszolgálat mindennapos gyakorlatában. Olyan omegapont ez, amely húzhatja-vonszolhatja magához a társadalmi-történelmi folyamatokat. Ujkantiánus értelemben a független, semleges közszolgálat olyan érték, amely nem létezik, csak normatívan érvényesül.

Vagyis a klasszikus modell már kezdetben sem érvényesült a közigazgatási gyakorlatban. Egyrészt, mert a közigazgatás-technikai döntéseknek mindig voltak politikai implikációi, amelyek gondos mérlegelést igényeltek. Másrészt azért, mert a modern bürokrácia kezdettől fogva többkevesebb sikerrel befolyásolta a törvényhozási feladatok tartalmát.

Századunkban szédületes ívű fejlődés ment végbe a közszolgálati feladatok terjedelmében és tartalmában. A közkiadások 1870 és 1970 között húsz-harmincszoros nagyságrendűre növekedtek, amely ütemében lényegesen meghaladja a bruttó nemzeti termék növekedésének ütemét. A brit közszolgálat például 1870-ben 50 ezer főből állt. Ugyanez a szám 1970-re 800 ezer főre emelkedett. Úgy tűnik, hogy a modern bürokrácia a 20. század egyetlen, töretlenül és folyamatosan növekvő iparága. Olyan állócsillag, amely mellett üstökösként lobbannak fel és hunynak ki a különböző, éppen divatos iparágak.

Ebben a folyamatban gyökeresen átalakult a közzszolgálat és a politikusok munka- és szerepmegosztása, és ehhez a folyamathoz kapcsolódva a független és semleges közzszolgálatnak is újabb és újabb értelmezései és megvalósulási gyakorlata alakult ki. Ennek során nemcsak az vált problémává, hogy a köztisztviselő megvédhető-e a politikus erőszakos befolyásától. Beszelnünk kell az érem másik oldaláról is, vagyis arról, hogy mennyiben független a politikus a köztisztviselői befolyástól. Továbbra is vizsgálándó, hogy a köztisztviselő mennyiben képes a politikustól függetlenedve, semleges értékmentes magatartásra és cselekvésre. Legalább ilyen fontos kérdés azonban az, hogy milyen mértékben vállal át a tisztviselői kar politikai funkciókat, sőt a század utolsó harmadában egyes gazdálkodási-gazdasági feladatokat is.

A gazdasági, társadalmi és politikai kényszerek azt eredményezték, hogy a köztisztviselő számára nem bizonyult elegendőnek a semleges szakértelm alapján azt kérdezni, hogy működőképes-e a javasolt megoldás, mert a politikai érzékenység alapján is mérlegelnie kellett a következményeket. A köztisztviselők nemcsak a politika technikai értelemben vett hatékonyságáért váltak felelőssé, hanem a politikusok felelőssé tették őket a választópolgárok felé történő elszámolásért is. Az élet nemcsak Max Weber tanainak újraértelmezését tette szükségessé, hanem *Herbert Simon* tételét is át kell gondolni újra és újra. Eszerint a modern közigazgatási gyakorlatban már nem érvényes az, hogy a premisszák és a döntések tényszerű mozzanataihoz kapcsolódik a köztisztviselők szakértelme, és ezzel párhuzamosan az értékelő jellegű, etikai és más mozzanatokhoz kapcsolódik a választott politikusok felelőssége a választópolgár előtt.

Igaz az, hogy a politikusok gyakran türelmetlenek és felületesek a tények kezelésében, de — ahogyan erre *Karl Mannheim* találóan rámutatott — a köztisztviselők viszont a politikai problémákat igyekeznek állandóan operacionalizálható igazgatási problémákká átalakítani.

A köztisztviselő: „partner”

Kialakult tehát a független, semleges közzszolgálat második modellje, amelyben a modern köztisztviselő már nem a politikai döntéshozatal egyszerű végrehajtója, hanem a politikai döntéshozatali folyamaton belülre kerülve, a választott intézmények érdemi, aktív és kezdeményező partnere. Ennek egyértelmű jelzése az, hogy a századvég nyugati szakirodalma már nem végrehajtásról, hanem megvalósításról beszél, amelynek során a döntések eredeti tartalma — akár lényeges mértékben is — megváltozhat.

Bizonyos semlegességi mítoszt táplálhat az, hogy a köztisztviselők elvileg nincsenek kapcsolatban az érdekartikulációs folyamatokkal. Ez a politikusok hagyományos terepe. A köztisztviselő viszont politikai preferenciákat érvényesít a döntéshozatalban úgy, hogy elemzi azokat az információkat, amelyek érdekeket fejeznek ki, de nem az artikuláció intézményes mechanizmusaiban mozog, hanem az érdekek tudományos, művészi vagy publicisztikai kifejlődéséhez kapcsolódik. A köztisztviselő ebben a fejlődési szakaszban pártatlan abban az értelemben, hogy még nem alakít ki kapcsolatokat a társadalomban intézményesített vagy alkalmilag megszerveződött érdekvérvényesítő törekvéseikhez.

A modern jóléti állam válságtünetei azonban a független és semleges közszolgálat harmadik értelmezését is kialakították. Ez végleg eloszlatta a semlegességi mítoszt. A közintézmények már csak úgy voltak képesek legitimitásuk és hatékony működésük megőrzésére, ha az érdekvérvényesítő mozgalmakkal is kapcsolatba léptek. Sőt, elkezdték az érdekek mozgósítását és az érdekkövetelések közvetítését a törvényhozás és egyéb választott intézmények felé. Azonban még mindig érzékelhető az a jellegzetesség, hogy a közszolgálat kapcsolatai az érdekartikulációs mozgalmakkal szelektívek és többnyire a munkafeladatoknak alárendeltek. A politikusok pedig jobbára az átfogó és versengő módon jelentkező érdekartikulációs folyamatokkal lépnek kapcsolatba.

Ha az elmúlt évszázad politikusi és köztisztviselői tipológiáját összehasonlítjuk, akkor szembetűnő a konvergencia. Ebben az értelemben jogos tehát a bürokrácia „átpolitizálódásáról” és a politika „bürokratizálásáról” beszélni. Vagyis a határvonalak elmosódtak a politikus és a köztisztviselő szerepvállalása között. Mindketten részesei a döntéseknek és az igazgatásnak is. Különbségek azonban még léteznek. A politikus terepe a politikai porond, a köztisztviselőé a minisztériumi vagy a parlamenti hátsó bejárat. Habár újabb időkben már itt is tapasztalhatók változások.

Napjainkban a dilemmánk abban áll, hogy lehetséges-e a harmadik modell átültetése úgy, hogy az első, a klasszikus modell még ki sem teljesedett. A fejlődési lépcsőfokok nem ugorhatók át, de az evolutív egymásra épülés sem másolható. A háromfajta értelmezés olyan kombinációja szükséges, amely illeszkedik a hazai adottságokhoz, lehetőségekhez és előzményekhez. Hiszen az 1980-as években a zsákmanýrendszer szocialista változata és a technokraták autonómiája szimbiózisban, belső feszültségben létezett egymás mellett és a független és semleges közszolgálat kialakításának esélyeit nyilvánvalóan az szabja meg, hogy milyen erősek a köztisztviselői technokrácia autonómiájának politikai, szervezeti, társadalmi és gazdasági alapjai.

A közszolgálati semlegesség valósága

A független, semleges közszolgálat jelszavát a kilencvenes években deklarálták nálunk is. Hol a közvélemény manipulálására használták, hol a köztisztviselői dicsekvés tüntette fel általánosan érvényes köztisztviselői ethoszként, hol a politikusok követelték, méghozzá kellő hangerővel. Már csak ezért is érdemes az ideologikus szövevény lehántása után megvizsgálni: milyen értelemben beszélhetünk a független és semleges közszolgálat kialakításának lehetőségéről és miért szükséges az ilyen típusú közszolgálat a piacgazdaságra történő átmenet időszakában?

Az állami szerepvállalás a piacgazdaságra történő átmenet egyik meghatározó eleme különösen a magyar átmenet esetében, amely nem organikus, hanem funkcionális típusú, vagyis nem a piaci erők, hanem az állam vezérli. Amíg a piac által vezérelt út hosszú, evolúciós folyamatot jelent, amelyben a változást belső társadalmi erők és feszültségek csikarták ki, addig a kelet-közép-európai régió — benne Magyarország — olyan történelmi utat jár, amelyet a külső erőviszonyok megváltozása kényszerített ki és a polgárosodó erők viszonylagos gyengesége miatt a folyamat kezdetén az állam határozza meg az átmenet irányát és ütemét.

Nyilvánvaló, hogy az organikus út megítélésére nincs lehetőség, hiszen ezek az utak több mint egy évszázados evolutív folyamatban kialakult teljesítmény- és életmód sztenderdeken alapulnak.

Az állami szerepvállalás viszont nemcsak a piacgazdasági átmenetben fontos tényező. A technológia az intenzív növekedési pályán elől haladó országoknál is fontos, mert ezekben az országokban a versenyz gazdaság fejlesztésének összetevői között a közszolgáltatások kitüntetett helyet foglalnak el. A közszolgálat globális versenytényezővé vált.

Hogyan értelmezhető a piacgazdasági átmenetet és a modernizációra történő erőösszpontosítást egyidejűleg vállaló társadalmakban a független és semleges közszolgálat?

Rendőrállam és jogállam

Milyen értelmezés irányában tájékozódjunk, amikor a modern világban, a kilencvenes években két alapmodell létezik egymás mellett: a jogállamiságot középpontba állító európai kontinentális és az eredményesség követelményét hangsúlyozó angolszász modell. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az európai kontinentális modellen belül jelentős eltérés van a francia, a német és az olasz modell között.

Kétségtelen, hogy a jogállam (a *Rechtstaat*) eredetileg német találmány, amelyet a rendőrállam korábbi rendszerével szemben fejlesztettek

ki. A fogalmat először *Robert von Mohl* használta 1832-ben a *Polizeiwissenschaft nach den Grundstzen des Rechtsstaates* című művében.

A közigazgatás politikai túlsúlyának korlátozására irányuló törekvések másképpen jelentek meg Franciaországban és különösen Olaszországban, amely némi fáziskéséssel, természetesen sajátos értelmezésben szintén átvette a jogállam, a „*stato di diritto*” fogalmát. Lényeges az eltérés az eredményesség alapértékére orientálódó angolszász modell két változata, az angol és az amerikai között is.

Kétségtelen, hogy az elmúlt évszázadban a két alapmodell közeledett egymáshoz a közszolgálat pozitív funkcióinak kibontakozásához–kiteljesedéséhez kapcsolódva. Azonban a különbségek még mindig jellegzetesek. Annak ellenére, hogy a kilencvenes években paradigmaváltás zajlik a közszolgálatban, amelynek lényege, hogy a 19. század végétől a piaci elosztás szélsőségeit, torzulásait, diszfunkcionális társadalmi hatásait ellensúlyozni kívánó állami redisztribúciós csatornában száz évvel később újból alkalmazni kezdik a piaci szemléltetés módszereket és a magánvállalkozások is visszanyomulnak a közszolgáltatási szektorba.

Ez a változás egyik serkentője a tudás intenzív gazdasági növekedési pályára történő ráfordulásnak és az információs társadalom fokozatos kiépülésének. A világgazdasági korszakváltás vezérlő felismerése, hogy a világpiacon versenyképesség hosszú távon társadalom környezeti sajátosságokon alapul, amelyben kiemelkedő hely illeti meg a közszolgáltatási rendszereket. Vagyis évtizedünkben a társadalmak és gazdasági erőközpontok közötti versengés során közvetlenül ütköznek meg az egyes közszolgálati rendszerek — az oktatás, az egészségügy, a szociális segélyezés — minőségi, hatékonysági és teljesítmény-színvonalbeli összetevői. Ez került középpontba nemcsak a világ nagy gazdasági erőterei közötti küzdelemben, hanem az európai integrációt kísérő feszültségekben és vitákban is.

A nem összekapcsolható modellek

A közszolgálat fókuszában eredményességi kritériumok nyomultak be. Ennek jegyében reformálták meg az 1990-es években a francia, a belga, a holland közigazgatást. Ez vezérelte a thatcheri fordulatot a „*next steps*” és a „*contracting out*” mozgalmát, és ez az értékmérce a „*reinventing government*” kifejezéssel fémjelzett, napjainkban zajló reformtörekvéseknél, az Amerikai Egyesült Államokban.

Ezek a törekvések kifejezésre jutnak a közszolgálati szféra humánpolitikai és költségvetési rendszereinek átalakításában, a szervezeti hierarchia leegyszerűsítésében, a dekoncentrációs és decentralizációs folyamatokban, a közösségek szolgáltatásokba történő bevonásában, a hatósági

jogok és a szolgáltató tevékenységek intézményes elválasztásában és újfajta teljesítményértékelési mércék kifejlesztésében.

Ezeket az újító törekvéseket értékelve-elemezve úgy tűnik, hogy az 1990-es évek paradigmaváltása során a két alaptípusban a problémafelvetések már hasonlóan egymásra, ugyanakkor a válaszok különbözőek. Ez így természetes, hiszen az egyes jóléti állami modellek között nincs szabad átjárás. Ezek nem teljes mértékben kompatibilis modellek. Ez persze nem gátolja — sőt ösztönözheti — az együttgondolkodást és a koordinált cselekvést.

Sokan dilemmáznak azon, hogy az eredményességi kritériumok érvényesítésének fonákján vajon milyen mértékben áldozható fel a jogszerűség, a demokratikus jogállam? Összebékíthető-e egyáltalán a jogszerűség és az eredményesség?

Erre a kérdésre nincs tudományos válasz. A közszolgálati intézmények a gyakorlatban egyensúlyozni igyekeznek az eredményesség és a jogszerűség követelményei között. Olyan kompromisszumot kell találni, amelyet politikai konszenzus támaszt alá a társadalomban. A tudománytól pedig a gyakorlat követeli meg, hogy értelmezze újra a jogszerűséget és az eredményességet, és jó lenne, ha ebben az esetben Minerva baglya nem csak akkor repülne, ha az éj már leszállt.

A közszolgálati semlegesség csapdái

A kelet-közép-európai régióban nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az ortodox, bizánci-orosz politikai kultúrán alapuló, túlsúlyos politikai rendszerben a független és semleges közszolgálat értelmezhető-e egyáltalán?

Ismeretes, hogy mindezidáig két magas kultúra fejlesztett ki szolgáltató típusú hatalmat a világtörténelem során. A reneszánsz, a humanizmus, a reformáció és a felvilágosodás bázisán nyugvó euroatlanti kultúrkör és a kínai konfuciánus pragmatizmus. Az egyik az egyén, a másik a család szolgálatát állította középpontba. Kérdés, hogy a szolgáltató típusú hatalmat hogyan értelmezik olyan politikai és kulturális környezetben, amelyben a politikailag túlsúlyos cselekvés reflexe még elevenen él a zsigerekben?

Kelet-közép-európai vidékünk arról híresült el, hogy a múltban fáziskéséssel vett át progresszív ideológiákat, viszont üzembiztosan lejáratta azokat.

A piacgazdasági modellek is többfélék. Nemcsak a protestáns etikából szekuralizálódott életvitelen alapuló nyugati piacgazdasági modell, hanem a libanoni kalmár piacgazdaság is az. A demokrácia eszköztárát lehet a demokratikus alapértékek kiteljesítésében alkalmazni, de lehet —

diszfunkcionálisan — díszes oromzatként a rendszer külső legitimitására használni. A piacgazdaságra történő átmenet mindennapos gyakorlata heterogén, a funkcionális és diszfunkcionális mozzanatok sokszor egymással keveredve léteznek egymás mellett.

A problémát tovább bonyolítja, hogy a nyugati modern országokban közszolgálati tapasztalatok színes tárháza alakult ki. Ezek a társadalom kultúrájában beleivódott tapasztalatok, amelyeknek persze — mint minden emberi cselekvésnek — technológiájuk van az ókori görög „techné” értelmében. Kulturális konnotációk viszont nem transzferálhatók.

Mit tehetünk saját problémáinkkal felelősen szembenézve? Az egy másnak sokszor ellentmondó tapasztalatok szintézise nem lehetséges, csak összetett tévedés lehet az eredmény. A kritikátlan hajbókolás és az elutasítás provinciális gőgje közötti oszcilláció helyett meg kell tanulnunk végre jól kérdezni. Ez pedig csak a tapasztalatok alapos, szerteágazó ismerete és saját közigazgatási-közszolgáltatási valóságunk autonóm ismerete alapján lehetséges. Csak ezen a szemléleti alapon tudjuk megkímélni magunkat attól, hogy a nyugati tapasztalatokból ne a zsákutcsás törekvéseket, hanem a dinamikus, előrelendítő szándékokat helyezzük a közigazgatási reformok középpontjába.

Különben könnyen megeshet, hogy olyan értelmezések átültetését kíséreljük meg, melyeket a Nyugat már régen túlhaladott, komolyan soha nem hitt, és kedvező körülmények hiányában az átültetett növény sem fogan meg a hazai talajon.

A közszolgálati reform továbblépési lehetőségei

Az 1990-es rendszerváltást követően a volt szocialista országok közül Magyarország volt az első a közigazgatás átalakításában, itt került elfogadásra először az önkormányzati törvény (a továbbiakban: Ötv.), itt született meg az első komplex közigazgatási reformprogram, és itt került megalkotásra a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény (a továbbiakban: Ktv.) is. Ezek a tények jól mutatják az ország vezető szerepét a közigazgatási reformokban, de a gyorsaság mögött néha nem kellően kiértékeltek koncepciók is meghúzódtak, amelyek a későbbi problémák alapjaivá váltak.

A magyar közszolgálati rendszer jellemzői

A reformok jelentős része politikai szükségszerűségből jött létre (pl. az Ötv., vagy éppen a Ktv.). Az egyes részmegoldások viszont — különösen ott, ahol a parlamenti tárgyalás során módosító indítványok voltak — nem mindig illeszkednek az eredeti szakmai koncepciókhoz. Mindez a megállapítás különösen igaz a Ktv.-re, mely 1990-re, a rendszerváltásra vált politikailag aktuálissá, de csak 1992-ben lett belőle törvény, amikor politikai jelentősége már nem volt. A két év késedelem azonban a szakmai előkészítettség színvonalát nem javította, hanem rontotta.

Kikerült így a tervezetből a klasszikus karrierrendszerű közszolgálat számos eleme, így főleg a szakmai érdemeken alapuló, teljesítményorientált előmenetel, a munkahely stabilitását garantáló horizontális mobilitás, a továbbképzési rendszer, a munkaerőpiacon vonzó, anyagilag elismert pályaut lehetőség stb. Az 1992-es szabályozás terjedelme sem fedi le az egész közszektort, csak annak egy részét (a kisebbet), így megmaradt — sőt azóta bővült — a közszektorra vonatkozó igen széttagolt szabályozás. A differenciált szabályozás pedig eltérő társadalmi értékítéletet rögzít a köztisztviselő, a közalkalmazott, a bírói, az ügyészi és a szolgálati jogviszonyban állókra nézve.

Joggal merülhet fel az a kérdés, hogy a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás, így különösen a Ktv. szabályai mennyiben alapozták meg a

közszolgálatban a politikai és a szakmai elemek elválasztását és mennyiben biztosítják a független és semleges közszolgálatot?

A rendszerváltáshoz köthető politikai tisztogatás szándékát a Ktv. nem akadályozhatta meg, mert még nem volt hatályban. Az egy más kérdés, hogy a politikai tisztogatás — elsősorban a köztisztviselői pálya presztízhánya miatt — végül is elmaradt. Az azóta eltelt időben pedig a felső szintű köztisztviselők terén (közigazgatási államtitkárok, helyettes államtitkárok, néhány kiemelt főosztályvezetői állás stb.) esetében bebizonyosodott, hogy a jelenlegi rendszer nem képes a politikai diszkrecionális okokból történő személycseréket megakadályozni, de nem ad módot a vezetőcserék más országokban ismert kulturált, költségtakarékos és a szakmai értékeket védő lebonyolítására sem.

Egy olyan rendszerben persze a máshol ismert technikák alkalmazása nem is lehetséges, ahol minden egyes közigazgatási szerv önálló munkáltató, és nemhogy a vezetők ágazatközi mobilitására nincs mód, de még az egyes köztisztviselők azonos munkakörrel és státusszal történő más közigazgatási szervhez történő kötelező áthelyezhetősége sem biztosított.

Magyarországon, ha egy politikus miniszter nem akar együttműködni a közigazgatási államtitkárral, a helyettes államtitkárral, akkor azt vagy fel kell menteni, vagy informális módon másutt, a közszolgálaton kívül kell számára helyet keresni. Nincsen rendelkezési állomány, áthelyezés, vagy legális résznyugdíj, mint másutt. Ez a megoldás pedig azt eredményezi, hogy a nagy társadalmi ráfordítással kiképzett vezető állományt egy-egy kormány, vagy miniszterváltás lefejezi, helyettük pedig egyre tapasztalatlanabbak és képzetlenebbek jönnek a folyamatosan leértékelt felső szintű közszolgálatba. Az állami vezetőkre vonatkozó jogi szabályozás tehát hiányos és nem szolgálja sem a pártatlanságot, sem pedig a stabilitást. A továbblépésnek több alternatívája is mutatkozik. Az első magától értetődő megoldás az említett hiányosságok kiküszöbölése, mely már meg is jelent a közigazgatás reformjának programjában.¹ Amennyiben pedig ez megvalósul — ami a kodifikáció során egyre kétségesebbé válik —, úgy a politika mozgásterére is megnövekszik, de a felső szintű közszolgálat kezelhetősége is lehetővé válik a rendszeren belül. Ez persze csak a vezetői stabilitás, de ettől függ a köztisztviselői tömeg stabilitása is. A közszolgálatban ugyanis meg kell adni a politikai elem mozgásterét is, így ha egy minisztériumban több politikai államtitkár szükségeltetik, úgy a jelenlegiektől eltérően azt lehetővé kell tenni. A politikus miniszter és államtitkár politikai szakértő apparátusára pedig a különböző kabinetekben nem politikailag semleges közszolgálati státuszt kell ráerőltetni, hanem munkajogit kell biztosítani. A központi hivatalok vezetőit határozott időre, szakmai feltételek előírásával

kell megbízni, és csak azok megsértése esetén elmozdíthatóvá tenni. Ha mindezen feltételek megvalósulnak, akkor növekszik a köztisztviselői stabilitás és a semlegesség valószínűsége.

A másik alternatíva szerint a hagyományos zártrendszerű közszolgálati szisztémának vége. Nem kell élethossziglanig kinevezett és a szakmai érdemeknek alárendelt, védett köztisztviselői gárda. A közszolgálat éppen olyan munkáltató, mint a piacon bármely vállalat, a specialitásokat a munkaszerződések közjogi derogációiba kell foglalni. A köztisztviselők politikai színezete közömbös, csak a végzett munka minősége és mennyisége a meghatározó.

Ezek a felvetések már vagy egy évtizede folyamatosan szaporodnak, és kikezdi a zárt rendszereket. Vajon jó úton haladunk-e Magyarországon, ha nem ezekre a tendenciákra figyelünk? A végleges választ ma még talán egy kissé korai megadni, de az érveket és ellenérveket gyűjteni kell és folyamatosan feldolgozni. Az állami vezetők stabilitása és a politikai lojalitás ugyanis mindenütt gondot okoz, és végső soron mindenütt a politikai elemé a meghatározó szerep. A több évtizedes múlttal rendelkező karrierrendszerű közszolgálatokban a probléma kezelési módja más, mint nálunk. Az Európai Unió csatlakozására tekintettel nekünk az európai megoldásokra kell figyelemmel lennünk elsősorban.

Mai európai közszolgálati rendszerek

Az egyes közszolgálati rendszerek alapelemei az emberi tényező oldaláról — egyfelől a politikusok, másfelől az igazgatási szakemberek.² A politikusok meghatározzák és irányítják a közigazgatási rendszereket, a közalkalmazottak pedig ezen irányítás alatt megvalósítják a közigazgatást, szolgálva ezzel az egész társadalmat. Ez a kiindulópont a közös vonás a közszolgálat elveiben, sokszor az egyes irányzatok az államigazgatás emberi tényezőinek és alkotóelemeinek tételezik magukat a közszolgálat által érintett állampolgárokat is.

A közszolgálati alkalmazottak köre növekvő tendenciát mutat a világ nagy rendszereiben, és azok aránya egyre nagyobb a dolgozók összességéhez viszonyítva. A közalkalmazottak képzettsége és felkészültsége a róluk alkotott kép, erkölcsi tisztaságuk stb. meghatározója lehet a közszolgálat társadalmi hatékonyságának is. Mindez szükségessé teszi a közszolgálat belső rendjének áttekintését az államigazgatás különböző struktúráinak vizsgálata során, mert ennek hiányában a struktúra egyetlen eleme sem érthető meg a maga komplexitásában. Ugyancsak nem képzelhető el olyan közigazgatási reform sem, amely valamilyen formában ne érintené a

közalkalmazottakat, és ne hatna vissza magára a reformra is. A közszolgálat vizsgálata és kutatása komoly szakirodalommal és hagyománnyal rendelkezik. A jelenlegi betekintés során nem is lehetséges a közszolgálatot érintő minden kérdés és felfogás vizsgálata, csupán néhány főbb kérdés-csoport áttekintésére nyílik lehetőség.

A közszolgálat fogalma nagyon eltérő az egyes rendszerekben, annak tágabb vagy szűkebb értelme függ a megközelítéstől is. Tágabb értelemben a közszolgálatot szokták vizsgálni funkcionális oldalról, mely nem a közalkalmazottak jogállásából indul ki, hanem azok valós szerepéből a társadalmi munkamegosztás rendszerében.

Közalkalmazott eszerint tehát mindenki, aki az állami közszolgálatban tevékenykedik. A definíció azonban értelmetlen, ha nem határozzák meg mellé a közigazgatás fogalmát. A közigazgatásnak azonban főleg tudományos meghatározása van, de ez nem statisztikai pontosságú definíció. Ha funkcionális megközelítést alkalmazunk, akkor szűkíteni kell a vizsgált kört, és közalkalmazott alatt az általános munkajogi szabályozástól eltérő speciális közalkalmazotti jogállás alá tartozó állami vagy önkormányzati alkalmazottat kell érteni.

S most vessünk egy pillantást a fejlett európai közigazgatási rendszerek közszolgálataira.³

Franciaország

Franciaországban a közszolgálati alkalmazottak egységesen szabályozott jogállással rendelkeznek, amely kiterjed a központi állami szolgálatra, az önkormányzati közszolgálatra és a két kategória intézményeire is. Nem tartozik ebbe a körbe a bírák testülete, továbbá az ipari és kereskedelmi jellegű közszolgálatok dolgozói és a katonák testülete sem, akikre speciális jogi szabályozás vonatkozik. A közszolgálat körülbelül 5%-át kitevő határozott időre alkalmazott szerződéses közalkalmazottakra szintén nem vonatkozik a törvény minden rendelkezése.

A közszolgálati alkalmazottak — az alkalmazás módját tekintve — két nagy csoportra oszthatók: vannak a kinevezettek, akik az általános és speciális közalkalmazotti jogállás minden előnyéből részesülnek, a másik csoport pedig az úgynevezett szerződésesek köre, akik munkaviszonya bármikor felmondható. A szerződésesek maguk is két alcsoportra oszthatók. Egyrészt a közjogi szabályok alá tartozókra, másrészt a magánjogi szabályok alapján alkalmazottakra.

A közjogi szabályok által alkalmazott szerződésesek — a munkaviszony stabilitásától eltekintve — közel azonos kedvezményekben részesülnek, mint a kinevezettek, sőt gyakran a pályázati rendszert megkerülve

alacsonyabb végzettséggel, magasabb bérért kerülnek alkalmazásba. Eredetileg a határozott idejű szerződéseket csupán helyettesítési és kampányfeladatokra alkalmazták, később ez a megoldás a létszámmegkötöttségeket tartalmazó költségvetési rendelkezések és a karrierrendszer merevségének oldására is szolgált. A különböző kormányok mindig célul tűzik ki a szerződéses állások megszüntetését azzal, hogy a megfelelőket kinevezéssel integrálják, a feleslegeseket pedig bocsássák el. Az eredmény azonban legtöbbször gyenge, hiszen főleg a kisközségi önkormányzatoknak csekély lehetőségük van kinevezettek alkalmazására, de a rugalmasság miatt továbbra is szükségük van erre a kategóriára.

A határozott idejű szerződések másik kategóriája a magánjog munkajogi szabályai szerint a vállalkozási és megbízási szerződések formájában foglalkoztatottak. Ezeknek a közszolgálatokhoz különösebb funkcionális kötődésük nincs, tehát statisztikailag sem tartoznak oda. Az egész francia közszolgálat meghatározója a kinevezett kategória, így a továbbiakban a közszolgálat tárgyalása alatt csak ezt kell érteni.

Nagy-Britannia

Az angolok esetében előre kell bocsátani, hogy a közszolgálat, a „Civil Service” nem rendelkezik jogilag szabályozott egységes kategóriával. Éppen ezért a közszolgálati alkalmazottak körének (Civil Service) meghatározása sem jogilag történt, hanem a közszolgálat működését szolgáló parlamenti bizottság által 1931-ben és 1968-ban. Az 1968-as Fulton-jelentés szerint „A közalkalmazottak a korona szolgálói, melyek egyaránt különböznek a politikai tisztséget viselőktől és a bíráktól is. A közalkalmazottak kinevezésüket egy meghatározott közalkalmazotti munkakörre kapják, és teljes mértékben a költségvetésnek a parlament által erre a célra meghatározott alapjából kapják fizetésüket”. Ebben a rendszerben tehát a miniszterek és államtitkárok (mert politikusok) nem tartoznak a közszolgálat körébe. De nem tartoznak ide a katonák sem, mert őket nem a polgári közszolgálatban alkalmazzák. Az állami vállalatok alkalmazottait nem jogszabályok zárják ki a közszolgálatból, mint láttuk azt a franciáknál, hanem pénzügyi és költségvetési kategóriák alapján. Azok más pénzügyi alapból kapják fizetésüket, mint a közalkalmazottak.

Ugyanilyen alapon nem tartoznak ide a helyi és területi önkormányzatok alkalmazottai sem, hiszen őket sem a parlament által erre a célra megszavazott alapból fizetik. A francia rendszer fő szabályként kizárja a munkások közalkalmazottként való minősítését, még az állami vállalatok esetében is. Mint láttuk, az angolok más módszerrel, de ugyanezt teszik. Az angolok azonban nem merev jogi definíciót alkalmaznak, nem abszolút

mértékben zárják ki a munkásokat a közszolgálatból. Ennek megfelelően náluk van egy úgynevezett ipari közalkalmazotti kategória is. Ezek azonban nem az állami vállalatok munkásai, hiszen az állami vállalatok, ha részesülnek is állami költségvetési juttatásban, azt más alapból kapják, mint a közszolgálat. Mivel nincs általános közalkalmazotti jogállás, a közalkalmazottak egyedi szerződéssel kerülnek be a közszolgálatba. A szerződések tartalma azonban — a szokásjogi elvárás alapján — mégis egységes jogi szabályozásból áll össze.

Az angol közszolgálat „deontológiáját” egy nagyrészt szokásjogi szabályokból álló gyűjteményből lehet megismerni, amely alkotmányozás kötelező a közalkalmazottak felvételekor. Lehet, hogy más országok esetében ezek a szokásjogi szabályok törékenyek lennének, de az angol szokásjog speciális vonása az erős érvényesülés és a stabilitás. Az angol közalkalmazottak ez alapján talán jogilag a legvédtelenebbek közé tartoznak, a gyakorlatban azonban szinte a legerősebbek.

Németország

A német közszolgálat egyaránt különbözik a francia és az angol rendszerétől, még akkor is, ha azok egyébként azonos alaptípusba tartoznak, hiszen mind-egyik karriertípusú.

A német közszolgálatnak két nagy csoportja van. Az egyikbe tartoznak a közjogi szabályok alá tartozók, a másikba pedig a magánjog alá tartozók. Amíg azonban Angliában és Franciaországban a magánjog alá tartozó közalkalmazottak száma elenyésző, és azok nem is tulajdonképpen közalkalmazottak, addig a német rendszerben a két kategória körülbelül azonos helyet foglal el az egész közszolgálat tömegéhez képest.

A közjogi jogállású közalkalmazottak kategóriája felel meg az angol „Civil Service”-nek, vagy a francia „Function Publique”-nek. Ennek a „Berufste Amtentem” kategóriának pontos jogi fogalma van és nem doktrinális, mint Angliában, alapelveit pedig maga az alkotmány szabályozza. „A közjogi jogállású közalkalmazottak azok, akik az állami szuverenitásból eredő közszolgálati hatásköröket állandó jogcímen gyakorolják olyan viszonyban, mely a közalkalmazott és az állam között (közhatalom között) szolgálati és hűségi kapcsolatot feltételez.”

Ennek a meghatározásnak az a különlegessége a korábban látott francia és angolhoz képest, hogy mindenekelőtt az állami szuverenitás oldaláról közelíti meg a közszolgálatot. Az angoloknál, mint láttuk pénzügyi és költségvetési ismérvek domináltak, tehát a fő kérdés, hogy ki fizeti a közszolgálatot. A németek a politikai és filozófiai megközelítést egyaránt alkalmazzák. Ennek kapcsán ezután elég nehéz megfogalmazni azt,

hogy a maga konkrétságában mit is jelent a szuverenitás, illetve az abból származó közhatalmi hatáskörök gyakorlása. Ugyancsak különlegességnek számít a hűségnek a feudalizmusra emlékeztető szolgálati kategóriaként való megemlítése. Igaz, hasonló elem az angoloknál a „korona szolgálata” is. Valójában azonban a hűségnek, mint fogalomnak a pontos jelentése itt nem más, mint az, hogy a közalkalmazott egész szakmai élete (karrierje) alatt munkarejét és tudása legjavát köteles az állam szolgálatára áldozni, integrálódni az állami hierarchiába és engedelmeskedni a szolgálati felettes utasításainak. A közalkalmazott ezen felül munkája során (de azon túl is) köteles a polgári liberális elveket megvalósítani, azokhoz hű maradni. Az állami szuverenitást közvetlenül megvalósító, közszolgálatot gyakorló közalkalmazottak mintegy felét teszik ki az összes közalkalmazottak. Ebből 1/3 rész szövetségi, 2/3 rész pedig tartományi szinten működik. Mindezekből arra a következtetésre juthatunk, hogy elég tágan értelmezik a gyakorlatban az állami szuverenitás gyakorlásából folyó hatáskörök fogalmát és terjedelmét, még ha ellentétes is az állami szuverenitás fogalmával. Azt lehet mondani, hogy ebbe a körbe kerülnek szinte kivétel nélkül az „egyenruhás” közszolgálatok, mint a rendőrség, a vasutasok stb. A szigorú és doktrinális jogi meghatározás ellenére csak a gyakorlati tényhelyzet alapján határozható meg az, hogy mely közalkalmazottak tartoznak a közjogi szabályok alá. A közjogi szabályok alá rendelt közalkalmazottakra egyébként az 1953-ban meghatározott általános szövetségi jogállás az irányadó azzal, hogy a tartományi közalkalmazottakra speciális szabályok is vonatkozhatnak kiegészítésként.

A magánjogi szabályok alapján foglalkoztatott közalkalmazottak szintén két csoportra oszthatók. Egyrészt, az egész közalkalmazotti dolgozók 30,4%-át jelentő alkalmazottakra és a 22,3%-ot kitevő munkásokra. A közigazgatás minden szintjén megtalálható ilyen közalkalmazottakra, az általános munkajogi szabályok az irányadók. A magánjogi szerződéssel foglalkoztatott közalkalmazottak szakszervezeti képviselőikön keresztül kötött kollektív szerződéssel kapcsolódnak a közigazgatáshoz, mely szerződés biztosít számukra olyan jogot is, mint a sztrájkjog, amivel a közjogi jogállású köztisztviselők nem rendelkeznek. Bár a közjogi és a magánjogi jogállás között vannak különbségek, de a tendencia a kiegyenlítés felé hat. A magánjogi szerződéses jogállás végül is rugalmasabb, ennek is tulajdonítható az, hogy a két alapkategória egységesítésére tett kísérletek az 1970-es években sikertelennek bizonyultak, hiszen a szigorúbb közjogi jogállás átszivárogtatása a szakszervezetek ellenkezését váltotta ki.

Olaszország

A német példával rokon az olasz megoldás is. Olaszországban 1983-ban úgy szabályozták a közalkalmazottak jogállását, hogy abban helye legyen a

köztársasági kerettörvénynek, de a tartományi, regionális és önkormányzati szabályoknak is. Ezen felül pedig a kollektív szerződéseknek úgyszintén. Ebben a jogi szabályozásban tehát világosan megkülönböztethető egy normatív és egy szerződéses elem. A német reformtörvényeknek azonban — mint láttuk — ez a kompromisszum nem sikerült.

Angliában, Németországban és Olaszországban viszonylag nagy súlya van az önkormányzati szolgáltatnak, míg a franciák esetében ez a centralizáltabb közigazgatás miatt kisebb, de 1984-től növekvő jelentőségű. Az egyes országok közti különbség ellenére rögzíthető, hogy a közszolgáltatásra vonatkozó szabályok (függetlenül attól, hogy az a közszolgálat egészét vagy csak egy részét fogják át) eltérőek mind a magánjogi, mind pedig a munkajogi szabályoktól.

Adaptáció?

Összefoglalva a tapasztalatokat a magyar közszolgálat továbbfejlesztésénél talán a német megoldás sajátos adaptációja tűnik a leginkább követhetőnek. Ennek során ugyanis az egyes közigazgatási szerveknél csak egy igen szűk, elsősorban vezető állományt kellene közigazgatási jogviszonyban alkalmazni; míg a szolgáltató és kiszolgáló funkciók elláthatók a munkajogi szabályok szerint is.

Mivel a hatályos Ktv. szabályainak szervei hatálya már ma sem érvényesül a gyakorlatban; így talán kisebb lesz az ellenállás. Perspektivikusan pedig egyre csökkenhetne a közszolgálati jogviszonyban állók köre és lehetővé válna visszaintegrálódásuk a munkaerőpiacba.

Jegyzetek

- 1 Magyar Közigazgatás Reformjának Programja. Közlöny és Lapkiadó Vállalat, Bp. 1996. 41.
- 2 Ld. a Claisse-M.C. Heininger: *Fonctions Publiques en Europe*. ED. Montchretien, Paris, 1995.
- 3 Bővebben lásd: *Les Fonctions Publiques des Douzes*. Revue Francaise d'Administration Publique.

Közzszolgálat és politikai semlegesség ma Magyarországon

Feltehetően a közigazgatási szakemberek túlnyomó része egyetért azzal, hogy a politikasemleges közzszolgálat kialakításában és fenntartásában a jognak, s mindenek előtt a törvényhozásnak jelentős szerepe van. Hiszen a jogszabályokban tükröződik a modellválasztás, tehát az, hogy milyen megoldás érvényesül a közigazgatás és a politika viszonyában: a zsákmányrendszer felé, vagy a depolitizált rendszer felé hajlik-e inkább a jogalkotó, illetve hogy a klasszikus zárt rendszert vagy a nyílt rendszert tekinti-e követendő mintának. A jogszabályok rögzítik az alapelveket, a közzszolgálati pragmatika egyes elemeit, s nem utolsósorban megépíthetik azokat az intézményes gátakat, amelyek a politikai törekvéseknek képesek ellenállni.

Létezhet-e köztisztviselői semlegesség?

Álláspontom szerint a jog — nyilván politikai döntés alapján — jó irányt vett, jó modellt választott, amikor fő vonalaiban a politikai semlegességet követő angol rendszernek az 1960-as évek közepétől kiteljesedő mérsékeltebb megoldását kívánta hazánkban meghonosítani. A törvény nem hibátlan, nem nélkülözi a gyermekbetegség jegyeit, ugyanakkor történelmi érdeme elvitathatatlan: Magyarországon először teremtett meg egy egységes közigazgatási közzszolgálati pragmatikát.

A politikai semlegességet választó törvény által kialakított modell működési zavarai azonban alapvetően nem a jogalkotási hiányosságokból, hanem abból fakadtak, s részben fakadnak ma is, hogy az igazgatási modellváltozás egybeesett a politikai rendszerváltozással. E tény nem engedte a politika és a közigazgatás, illetve a közigazgatási személyi állomány azonnali, radikális szétválasztását, a közzszolgálat teljes politikai elfüggetlenedését. Az állítás igazolására hadd emeljek ki néhány tényezőt.

Úgy vélem a közigazgatás politikai szerepvállalása nagyobb volt az 1990-es évek elején, s talán ma is nagyobb, mint a fejlett demokráciákban.

Egy bejáratott polgári demokráciában a pártok (az ellenzékiek is) kellő ismeretet, tapasztalatot halmoztak fel a közigazgatásról. Adott esetben már korábban is működött sémák, megoldások közül választhatnak. Politikai programjaik megvalósításához természetesen szükségük van közigazgatásra, de alapvetően mint a kész, a megoldást is körvonalazó elképzelések szakmai végrehatójára. Magyarországon a politikai rendváltást követően a bármilyen szinten, tehát a kormányban, vagy a helyi önkormányzatoknál szerephez jutó pártok — érthetően — a közigazgatásról, működési mechanizmusáról csak keveset tudtak. Politikai elképzeléseik életrevalóságának megítéléséhez, sőt akár egyes programok megalkotásához sem nélkülözhatték a közigazgatás segítségét. Emiatt a közigazgatás egyszerű végrehajtóból valós politika-alakító tényezővé vált. A politika elvárására — főleg a vezető beosztású köztisztviselők — kénytelenek voltak valamennyire azonosulni az elképzelésekkel, nem tudták a kellő távolságot megtartani. Nem kevés esetben tehát az elvárható lojalitás helyett a modelltől idegen azonosulást figyelhettük meg.

Nem kevés politikus is ambivalens módon viszonyult a köztisztviselői semlegességhez. Egyfelől egyetértettek azzal, hogy a lehetséges nagy modellek közül ez szolgálja legjobban a szakszerű, hatékony közigazgatást. Tették ezt azzal együtt, hogy a törvény koncepcióját a *Németh Miklós*-féle kabinet 1989-ben már megtárgyalta és elfogadta, s a koncepció alapjaiban nem változott 1990-re sem. Jelzi az egyetértést, hogy az Antall-kormány ülésén mindegyik miniszter támogatta a törvényjavaslatot. Ugyanakkor élt egy nagy adag bizalmatlanság, s talán félelem is a politikusokban a régi államigazgatási dolgozók irányában: vajon megfelelően szolgálják-e majd az új politikai hatalmat (valószínűleg két év kellett ahhoz, hogy e bizalmatlanság oldódjék). Nem kevesükben — s itt a központi, s nem kevésbé a helyi önkormányzati szintre is gondolok — munkálhatott egyfajta változtatási igény. Ennek jele volt egyes települési önkormányzatnál, a nemzetbiztonsági szolgálatoknál, vagy a Külügyminisztérium vezetői rétegénél lefolytatott átrendezés. S ha nem is nagymértékben, de felütötte a fejét a zsákmanyszerzési vágy is, a talán teljesen ki nem érdemelt pozícióhoz jutás történelmi lehetőségének felismerése.

A személyi állomány egészének politikai semlegesülése ellen egyes esetekben maguk a köztisztviselők is tettek. Azok, akikből a politikai rendszerváltozás ilyen vagy olyan indulatokat váltott ki, s akikben a választás frissen megnyílt lehetősége azonosulási törekvést indukált. Ők időszaksosan megfedkeztek köztisztviselői minőségükről, s olyan módon is politizáltak, amely egyenesen a törvény összeférhetetlenségi normáiba ütközött.

Látványosan a negyedik tényező áll legmesszebb a semleges közszolgálat kérdésétől, s ez a hazánkban kialakult sajátos viszony a központi és a helyi önkormányzati igazgatás között. Politikai döntés született 1989–90-ben e tekintetben is, s a centralizált, az államigazgatási szervezetrendszerbe illeszkedő tanácsok helyett óriási önállósággal rendelkező, az államigazgatási rendszerből kiszakadó önkormányzatok jöttek létre.

A központi közigazgatás meglehetősen erőtlen, még a közigazgatás egységességéért felelős kormánynak is rendkívül szűkek a jogosítványai az önkormányzatok felé (jellemző például, hogy nem is adhat a kormány feladatot az önkormányzatnak). Emiatt a közigazgatás bizonyos értelemben kettészakadt, s úgy tűnik, hogy a központi államigazgatás nem is tekinti egészen sajátjának az önkormányzati köztisztviselők ügyét. Ezt jelzi a két réteg, tehát az államigazgatásban és az önkormányzati igazgatásban dolgozók illetményrendszerének törvényi eltérései az előbbieké javára, vagy a sajtó minapi értesülése, amely szerint jelentős fizetésemelésben csak a központi államigazgatási szervek vezetői részesülnének. Az így magukra maradó önkormányzati köztisztviselők erős függésbe kerülnek a képviselőtestülettől, kénytelenek megfelelni a politikai vezetés elvárásainak, s adott esetben a már említett azonosulást is mutatni feléjük.

Minderre tekintettel elgondolkodtató, hogy nem rejt-e veszélyeket magában az a nézet, amely az új alkotmány szabályozási koncepciójának alakításakor is erőteljesen jelentkezett, nevezetesen, hogy az önkormányzatok nem is részesei az állami szervezeti mechanizmusnak. E nézet győzelmével még nagyobb lehetne a szakadék a központi és az önkormányzati közigazgatás között, és az önkormányzatok hivatalaiban dolgozó köztisztviselők politikai függése nem csökkenhetne.

A közszolgálati semlegesség biztosítékai

Az említett négy tényező kiemelésével nem kívánom állítani, hogy a közszolgálat semlegessége a jogi szabályozás eszközével nem volna jobban biztosítható, hogy ne lenne szükség a törvény korrekcióira, hogy tehát a politikai viszonyok lennének kizárólag felelősek a semlegesség dőccenőieért. Szeretnék kiemelni röviden néhány olyan — általam fontosnak ítélt — területet, ahol a jogi normák változtatásával a közszolgálat semlegességének biztosítékai erősíthetők lennének.

– Megfontolandó a közszolgálati rendszer olyan irányú változtatása, amelyben az egységesség és az átjárhatóság dominál, tehát a rendszer zártabbá válik. Ez feltételezné, hogy a köztisztviselő nem egy adott közigazgatási szervvel, hanem a magyar közigazgatással áll jogviszonyban. Illet-

ménye, társadalmi presztízse nem függ attól az igazgatási egységtől, ahol éppen alkalmazásban áll. Így növekedhet alkalmazási biztonsága, csökkenhet a politikusoktól való függése, s megvalósítható az a követelmény, hogy a nyugdíjazás kivételével csak alkalmatlanság esetén lehet a köztisztviselő jogviszonyát megszüntetni.

- Az előbbinek megfelelően radikálisan csökkenteni szükséges a törvényben szereplő felmentési okokat, számúzni kell mindazokat, amelyek mögé politikai megfontolásokat lehet elrejtteni. Mindenek előtt itt az átszervezést, vagy a köztisztviselők feladatának megszűnését, mint felmentési okot emelhetjük ki.

- Az illetményrendszerben a központi államigazgatásnak nagyobb szerepet kellene vállalni az önkormányzati köztisztviselők bérének garانتálásában, megszüntetve anyagi függésüket a helyi képviselőtestületektől. Ma ugyanis az illetményalap (az illetmény összegében meghatározó tényező) megállapításának joga — természetesen a törvény szabályainak figyelembevételével — a képviselőtestületé. S nem is lehet felróni a forráshiányos önkormányzatok döntéshozóinak, ha a köztisztviselők bérének felemelése helyett utat, járdát vagy iskolát építenek. A megoldás a törvény koncepciójának elkészültekor tervbe vett, de máig meg nem valósított relatíve kötött létszám és illetményrendszer. Ennek lényege az, hogy a központi költségvetés az önkormányzatok hivatalaiban dolgozó, s különféle mutatók alapján meghatározottan ténylegesen szükséges létszámú köztisztviselők illetményét fedezné.

- A köztisztviselők és a politika szétválasztását szolgálná, ha a közigazgatás valamennyi politikusi szereplőjének megszűnne a hivatalnokok felett gyakorolt munkáltatói jogosítványa. Így lenne biztosítható, hogy a köztisztviselők kiválasztásakor, előmenetelekor vagy éppen szolgálati viszonya megszüntetésekor politikai szempontok ne játszassanak szerepet.

Összegezve mondandómat: úgy vélem, hogy az egyébként sem hibátlan törvény gyengeségeit a politikai és igazgatási rendszerváltozás együttes hatásai erősítették fel, a jognak nem lehetett elég eszköze a politikai törekvések feltartóztatására, a politika számtalan esetben átlépett rajta. A politikai rendszer konszolidációjával, a zsákmányrendszer feledésbe merülésével párhuzamosan a semleges közszolgálat biztosítását szolgáló jogszabályi eszközök hatékonysága is várhatóan fölerősödik.

Summary

KULCSÁR, KÁLMÁN

THE POLITICAL SYSTEM AND HUNGARIAN REALITY

The opening question is how far the new political system, which has developed since 1989, has been able to solve the conflicts and problems of society in the period of transition to a market economy and how far it is able to consolidate the democratic set up. Further: how far the phenomena of mistrust towards politics are related to the adequacy of the political system to Hungarian reality and how far they are related to political mistakes, to problems of the suitability of the elite operating the political system.

According to the answer the political system came into being under the conditions of the first years of transition, but the shortcomings in its institutions and actors have become clear. On institutional level the political parties have obtained excessive weight and practically expropriate the articulation of the political relations of the society. There is need for a second chamber of the national Assembly which is *not* composed on the basis of party politics, and which would be primarily based on the local, regional and public self-governments, so that politics may also appear in other cross-sections on national dimensions in the decision-making processes. For this purpose, but also from the angle of the modernisation of Hungarian society, the local governments should have greater importance, and the political parties should be eliminated from their election. Finally, an efficient mechanism of economic and social interest adjustment has to be evolved. However, all this is only possible if harmony is created between the ideological foundations and actual behaviour of the political parties, with the progress of their political professionalisation, and with the creation of the minimum of consensus required for the solution of the most important problems of the country.

Tibor Huszár analysed the issues of the political system and civil society, comparing the organisations and tendencies prior to 1945 and

between 1945–1949 to the processes unfolding after 1989. In his contribution *János Zlinszky* presented the relationship between the constitutional set of values determining politics and Hungarian reality, further, the importance of the operation of the democratic state based on the rule of law. *György Szoboszlai* spoke about the conflicts of constitutional arrangement and governance, including the characteristics of the constitutional framework and the structure of government, the social challenges and conflicts of government, such as the present contradictions and inadequacies of governance, the relationship of Parliament and government and the regulation of incompatibility, and the number of seats in Parliament. *Tamás Fricz* compared the characteristic features of the Hungarian party system and parliamentary democracy to the operation of the similar institutions of the West European democracies. *István Stumpf* presented the disturbances of the balance of the Hungarian political system. These disturbances can be traced back primarily to the excessive weight of partocracy and to the lack of civil participation. The interest representations, pressure groups referring to big social strata behind them and the methods of conflict treatment of the Antall and Horn governments all contributed to the disturbances of balance. In the process of governmental adjustment of interests a change of paradigm is now emerging, but the parties are not interested in broadening the possibilities of the civil sphere in influencing politics, thus, in the present situation a series of conceptual measures, influencing the entire sphere can only be expected for the next parliamentary term. *Mrs Ilona Kovács Pál* spoke about the issues of the legitimation of local governments and of authority noting that the issue of territorial reforms, of levels, of the integration of the authority of regions into the national and EU structures is in a state of convulsion in the EU member states too. The justification of the existence of local governments on territorial level cannot be challenged in Hungary on the way towards EU integration. Parallel to elaborating the content of local governance on the level of counties and areas, there is a need to determine what representative structure, what election mechanism and what kind of political model should go with it.

LŐRINCZ, LAJOS

THE POSSIBILITY OF AN INDEPENDENT AND NEUTRAL PUBLIC SERVICE IN HUNGARY:

RESULTS, SHORTCOMINGS, PERSPECTIVES

The paper surveys the most important types of public administration in the major countries of the world and points out their advantages as well

as their limitations. The author shows that no pure system is possible, eclectic features crop up in each system. Next the paper surveys the debates about the type of public administration Hungary wishes to develop. After the spoils system of socialism the most vocal opinions were for a politically neutral and highly professional public administration. However, it has not yet been created. In view of the history of public administration and the recent political developments in Hungary what is most urgent is to decide what model is to be followed. It is rather discouraging to see that the system of selection by competition is practically rejected. Thus the establishment of an independent and neutral public administration has again become uncertain, whereas accession to the European Union and further modernisation require a large, well trained, committed and efficient public administration the members of which consider their work as a vocation and life-long job. Though at present the growth of the membership of administration is visible, there is little stability of the service, and much exposure to political will. However, only a strong public administration, capable of performing tasks of organisation and offering services, under strict social control, and with the active participation of civil organisations, can solve all those tasks with which the Hungarian society will be confronted in the near and more distant future in a globalising world and at the threshold of EU membership.

In his contribution *György Jenei* spoke about the issues of an independent and neutral civil service, with special regard to the changes of the division of labour between politicians and civil servants. The principle of an independent and neutral civil service was not asserted right from the outset in public administration. Analysing three models the author stressed that today in Hungary a combination of the models of public service is needed which fits into the Hungarian conditions, possibilities and antecedents. In his lecture *István Balázs* surveyed the possibilities of an independent and neutral public service, the achievements, shortcomings and perspectives, and also dealt with the specificities of legal regulation. He also presented the characteristics of European civil services. In his contribution *István György* argued for a Hungarian version of the Anglo-Saxon system, following political neutrality, which evolved from the mid-60s onwards, stating that disturbances in functioning were not due to shortcomings in legal regulation but that a change of the administrative model coincided with the change of the political system, therefore the growing political independence of the civil service did not materialise.

A kötet szerzői

BALÁZS István	az állam- és jogtudomány kandidátusa Miniszterelnöki Hivatal
FRICZ Tamás	a politikatudomány kandidátusa MTA Politikai Tudományok Intézete
GYÖRGY István	adjunktus Államigazgatási Főiskola
HUSZÁR Tibor	a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja Eötvös Loránd Tudományegyetem Szociológiai Intézete
JENEI György	a filozófiai tudomány kandidátusa Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem
KULCSÁR Kálmán	a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja MTA Politikai Tudományok Intézete
LŐRINCZ Lajos	a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagja MTA Állam- és Jogtudományi Intézete
PÁLNÉ KOVÁCS Ilona	a politikatudomány kandidátusa MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs
STUMPF István	a politikatudomány kandidátusa MTA Politikai Tudományok Intézete
SZOBOSZLAI György	az állam- és jogtudomány kandidátusa MTA Politikai Tudományok Intézete
ZLINSZKY János	az állam- és jogtudomány doktora Alkotmánybíróság

Függelék

„Magyarország az ezredfordulón”

Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián

A stratégiai kutatások indulása

A Magyar Tudományos Akadémia 1996 májusában megválasztott új vezetése az első pillanattól nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy a magyar tudományosság fellegvárát és általában a tudósokat, kutatókat mozgósítsa az állam és a nemzet előtt álló lehetőségek felkutatására, az alternatívák körvonalazására. Erre vonatkozó elképzeléseit az Akadémia Vezetői Kollégiuma a Miniszterelnök elé tárta. A Kormány 2184/1996. (VII. 16.) számú határozatában megbízta az Akadémiát egy javaslat részletes kidolgozásával. Az elnök az osztályelnökökkel folytatott konzultáció után, az 1996. szeptember 11-i rendkívüli elnökségi ülésen ismertette a lehetségesnek tartott kutatási tematikákat. Ez az előterjesztés hangsúlyozta: az állam és a nemzet előtt álló hosszú távú folyamatokat tárgyaló javaslatok kidolgozása és megvitatása ne legyen kitéve a pártpolitikának és a négyévenkénti választási küzdelmeknek. A meginduló stratégiai kutatások elsődleges célja: segítse az ezredforduló integrációs tendenciáinak az ipari-technikai forradalom újabb szakaszának, az informatika világot átalakító hatásának és a hazai érdekeknek összhangba hozását. Konkrét helyzetelemzésekben induljanak ki, és lehetséges válasz-alternatívákat fogalmazzanak meg. A programoknak és a stratégiai kutatásoknak általában ösztönözniük kell a stratégiai jellegű gondolkodást mind a politikusok körében, mind a közgondolkodásban. Ugyanakkor a stratégiai kutatások feltárhatják azokat a területeket is, amely területeken a magyar tudománynak a következő években aktívnak kell lennie, és amely területeknek a műveléséhez a kutatásszervezetet is hozzá kell igazítani. Vagyis a stratégiai kutatások segíthetik az ezredforduló új tudománypolitikai alapelveinek és az új kutatásszervezetnek (ezen belül a Magyar Tudományos Akadémia új feladatrendszerének) kialakítását. És egyidejűleg a tudományos gondolkodás számára

is kihívásokat fogalmaz meg e feladatvállalás, segíti a tudományt a közéletileg (nem politikailag) aktív tudósmagatartás kialakításában, segít lebontani a merev céhes diszciplínahatárokat (hiszen a feladatok nagy része nem tűri meg e diszciplínahatárokat), és egyúttal segíti a szintetizáló gondolkodás becsületének helyreállítását a tudományos nagyüzemben.

A kormány október 11-i ülésén kormányhatározattal megrendelést adott a tematikai kutatásokra. Pontosan rögzítette a vállalások időhatárait (1997–1998) és a megrendelő pénzügyi kötelezettségeit. A magyarországi kutatásokról az Országgyűlés számára készült akadémiai beszámoló során mind a kormánypárti, mind az ellenzék pártjai egyetértésüket fejezték ki a kormány és az Akadémia között létrejött szerződéssel kapcsolatban. Az Országgyűlés a magyar kutatás helyzetéről hozott határozatában (1996. december 20.) a következőket mondta ki: „Az Országgyűlés egyetért azzal, hogy a magyar tudományosság vállalkozik az állam és a nemzet előtt álló stratégiai kérdések megfogalmazására, a válasz-alternatívák kidolgozására, valamint azzal, hogy a feladatvállalás koordinálását a magyar tudósok köztestülete, a Magyar Tudományos Akadémia végezze.” Az Országgyűlés az 1997. évi költségvetési törvényben 300 millió Ft-ot hagyott jóvá e megrendelés céljára.

A kutatástervezés

Az Akadémia elnöksége Programtanácsot és a Programtanácson belül egy Operatív Programbizottságot küldött ki.

A Programtanács októberi, illetve novemberi értekezletein rögzítette azokat a témaköröket, amelyekben a kutatásoknak meg kell indulniuk. (Ezek tematikai pontosítása azután 1977 első felében az Operatív Programbizottság, illetve az egyes témák tématanácsainak javaslata alapján rögzültek.) A témák és a programvezetők a következők:

- 1) *Rendszerváltozás: piacgazdaság, társadalom, politika* (Kulcsár Kálmán, Andorka Rudolf, Hankiss Elemér, Vitányi Iván);
- 2) *A magyar agrárium helyzete és jövője* (Kovács Ferenc, Láng István);
- 3) *Környezetvédelem és integráció* (Kerekes Sándor);
- 4) *A területfejlesztési program tudományos megalapozása* (Enyedi György);
- 5) *Az életminőség tényezői Magyarországon* (Vizi E. Szilveszter);
- 6) *A közlekedés és technikai infrastruktúra* (Michelberger Pál);
- 7) *A nemzeti kultúra az informatika korában* (Glatz Ferenc, Pomogáts Bála, Ritoók Zsigmond).

Ezek a jelenleg, 1997 augusztusában is aktívan művelt kutatási témakörök.

Az év első felében a következő újabb témakörökre készült javaslat az Akadémia vezetése és az egyes tárcák (KTM, KHVM, ill. OMFB) előzetes egyeztetése alapján:

8) A víz- és vízgazdálkodás helyzete és jövője Magyarországon, a Kárpát-medencében;

9) A Duna és a Duna-völgyi régió fejlesztésének lehetőségei;

10) A technológiai fejlesztés lehetőségei az ezredfordulón.

A Program

A Programtanács tagjai a programvezetők, valamint Harmathy Attila, Inotai András, Kemenes Ernő, Keviczky László, Náray-Szabó Gábor, Sárközy Tamás. A Programtanács elnöke Glatz Ferenc.

A Programtanács kebelén belül létrehívott *Operatív Programbizottság* 1996 októbere és 1997 júniusa között öt ülésen tárgyalta meg az egyes témavezetők előterjesztését, és foglalt állást mind a tudományos, mind a költségvetési javaslatok ügyében. (A Programbizottság tagjai: Glatz Ferenc elnök, Láng István társelnök, Enyedi György, Inotai András, Kemenes Ernő, Keviczky László, Manherz Károly, valamint a Programtanács és a Programbizottság titkára, Deme Péter.) A Programbizottság készítette elő a Programtanács ülésére a tematikai és költségvetési javaslatokat, és a Programtanács állásfoglalása alapján kötötte meg az egyes programok vezetőivel a szerződéseket. A Programbizottság terjesztette elő a Programtanács részére a vitaülések tematikai és időbeli rendjét. (A Programtanács üléseinek időpontjai: 1996. október 21., 1996. november 10., 1997. március 24.) A Programbizottság havi ülései mellett a stratégiai kutatásokat adminisztratív irányító Titkárság hetente tartott és tart üléseket. (Glatz Ferenc elnök, Láng István társelnök, Deme Péter titkár, Kastory Beáta titkársági előadó. A titkársági ülésekre az aktuális feladatoktól függően nyernek meghívást az egyes programok vezetői vagy a publikációs tevékenységet koordináló Balogh Margit, Burucs Kornélia, valamint a sajtó- és PR-tevékenységeket koordináló Szabó B. István.

A Programtanács az elnök előterjesztésére március 24-én rögzítette a stratégiai kutatások tudományszervezési alapelveit: a teljesítményorientáltságot, az eredményfinanszírozást. Cél: a pontos helyzetfelismerés és a minél szélesebb körű cselekvési lehetőségek megfogalmazása, a döntéshozók helyzetbe hozása.

A Programtanács állást foglalt a kutatási eredmények publikálási rendjéről: az egyes viták napirendjén szereplő kéziratokat mint *műhelytanulmányokat* az egyes programok vezetői publikálják a szűkebb szak-

értő tisztviselői és értelmiségi közönségnek, az egyes programok részére megajánlott költségvetési keretből. („*Műhelymonográfiák*” — szerkesztik az egyes programok vezetői.) Az összegző és fontosabb előadásokat és tanulmányokat a szélesebb — a helyi és országos politikai közéletben aktív és értelmiségi — közönség számára könyvtárai forgalomba kerülő könyvsorozatban publikáljuk. („*Magyarország az ezredfordulón*” címmel — szerkesztő: Glatz Ferenc, olvasószerkesztő: Balogh Margit). A legszélesebb közönség érdeklődésére számot tartó tanulmányokat rövid, közérthető formában, folyóirat jellegű periodikában adjuk közre „*Ezredforduló*” címmel. A periodikát a Köznevelés, a Természet Világa, a Technika és a História c. folyóirat mellékleteként jelentetjük meg, összesen 60 000 példányban. (Szerkesztő: Glatz Ferenc, munkatársak: Burucs Kornélia, Kovács Éva.)

A „*Magyarország az ezredfordulón*” könyvsorozat első három kötetét, valamint az „*Ezredforduló*” c. periodika első füzetét szeptember 22-én mutatjuk be az országos sajtónak.

KUTATÁSI PROGRAMOK (Rendezvények, publikációk)

Az alábbiakban összeállítást közlünk az egyes programok célkitűzéseiről, ismertetjük az egyes programok tématanácsainak névsorát, az eddig megtartott előadásokat és a még májusban elfogadott őszi rendezvénytervet. (A széles nyilvánosság — így a sajtó, televízió, a rádió — részvételével rendezett konferenciák címeit vastag betűvel szedtük.)

I. Rendszerváltozás: piacgazdaság, társadalom, politika (A piacgazdaságra való átmenet és társadalmi hatásai)

Programvezetők: Andorka Rudolf (Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem a továbbiakban: BKE), Kulcsár Kálmán (MTA Politikatudományi Intézete, a továbbiakban: PTI), Hankiss Elemér, Vitányi Iván (MTA Szociológiai Intézete)

Programtitkárok: Skorán Éva (BKE), Vetier Péterné (MTA Szociológiai Intézete),

Guba László (MTA PTI)

Bázisintézmények: MTA Kutatásszervezési Intézete, MTA Szociológiai Intézete, MTA Politikatudományi Intézete

Alprogramok:

I) A társadalmi struktúra a piacgazdaságra való átmenet korában

(Témavezető: Andorka Rudolf)

1. „Társadalmi rétegződés” (témafelelős: Tóth István György)
2. „Oktatás” (témafelelős: Gázsó Ferenc)
3. „A gazdasági szereplők szociológiai elemzése” (témafelelős: Lengyel György)
4. „Polgárosodás” (témafelelős: Kovách Imre)
5. „Demográfiai folyamatok” (témafelelős: Vukovich György)

II) Az életmód, az életvitel, a kultúra, a tudat átalakulása

(Témavezető: Hankiss Elemér, Vitányi Iván)

1. „Társadalmi szerkezet — értékszerkezet — életmód” (témafelelősök: Hankiss Elemér, Tibori Tímea, Füstös László)
2. „A kultúra állapota, fejlődésének tendenciái” (témafelelősök: Hidy Péter, Illés Katalin)
3. „Etnikai és nemi identitás és szocializáció” (témafelelősök: Kemény István, Neményi Mária)
4. „Életstratégiák” (témafelelősök: Losonczy Ágnes, Szalai Júlia).

III) Társadalmi változások és a politikai rendszer

(Témavezető: Kulcsár Kálmán)

1. „A piacgazdaság kialakulásának politikai és társadalmi összefüggései” (témafelelősök: Kovách Imre, Szalai Erzsébet)
2. „Értékválság és deviancia: a társadalmi integráció alakulása” (témafelelős: Pataki Ferenc)
3. „Az állami szociálpolitika alakulása, paradigmák léte és lehetősége, várható következményeik” (témafelelős: Ferge Zsuzsa)
4. „A politikai rendszer alakulása” (témafelelős: Kulcsár Kálmán)
5. „A civil szerveződés és a társadalom” (témafelelős: Stumpf István)
6. „Politikai tudat – politikai magatartás: a magyarországi politikai kultúra változásai” (témafelelősök: Bayer József, Szabó Márton)

A) Rendezvények (1997. szeptember 4-ig)

1997. április 10–11. *A kultúra pénze, a pénz kultúrája* (Nyilvános vita)

„Az életmód, az életvitel, a kultúra, a tudat átalakulása” alprogramhoz kapcsolódó nyilvános konferencia, tíz előadással. Társrendező: Művelődési és Köznevelési Minisztérium, az MTA Szociológiai Intézete, a Nemzeti Kulturális Alap és a Művészeti Szakszervezetek Szövetsége. 250 résztvevő. Előadók: Glatz Ferenc, Vitányi Iván stb. (Atrium Hyatt Szálló)

május 7–8. *Rendszerváltozás és konszolidáció: változó értékek, érdekek és intézmények a századvégi magyar társadalomban* (Nyilvános vita)

A „Társadalmi változások és a politikai rendszer” c. alprogramokhoz kapcsolódó, az MTA Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya által rendezett közgyűlési tudományos ülésszak, 80 résztvevővel. Előadók: Göncz Árpád, Kulcsár Kálmán, Lőrincz Lajos, Huszár Tibor, Simai Mihály, Ágh Attila, Szalai Erzsébet stb. (MTA Székház, Nagyterem)

- május 29.** *A politikai törésvonalaknak, a pártrendszer tagoltságának és struktúrájának politológiai elemzés.* (Műhelyvita) Tanulmányok vitája a „Társadalmi változások és a politikai rendszer” alprogram keretében (MTA PTI)
- június 5.** *Polgárosodás* (Szakértői vita) „A társadalmi struktúra a piacgazdaságra való átmenet korában” alprogram keretében elkészült 5 tanulmány műhelyvitája (MTA PTI)
- június 5.** *Rendszerváltás, gazdasági átalakulás, elitek; Piacgazdaság és gazdasági elit; A civil társadalom és az állam viszonya; Változások a társadalmi szerkezetben.* (Műhelyviták) A „Társadalmi változások és a politikai rendszer” alprogram keretében (MTA PTI)
- június 10-12.** *Népesedési helyzet; Gazdasági szereplők és magatartások; A civil érdekegyeztetés típusai és kapcsolatuk a politikai rendszer elemeivel; Az oktatási rendszer és a társadalmi szerkezet összefüggései és kölcsönhatásai.* (Tanulmányok műhelyvitája „A társadalmi struktúra a piacgazdaságra való átmenet korában” alprogram keretében, BKE)
- június 19-23.** *Civil önszerveződéses generációs metszetben; A korporatív szerveződések helyzete Magyarországon; Politikai bizalom és rendszerstabilitás* (Tanulmányok műhelyvitája a „Társadalmi változások és a politikai rendszer” alprogram keretében. MTA PTI)

B) Rendezvényterv

- szeptember 15-17.** *A társadalmi struktúra a piacgazdaságra való átmenet korában (Rétegződés — Polgárosodás; Oktatás — Demográfia; A gazdasági szereplők szociológiai elemzése)* (Nyilvános vita)
„A társadalmi struktúra a piacgazdaságra való átmenet korában” alprogram témaköreiben elkészült zárótanulmányok vitája (BKE)
- szeptember 18.** *Civil szerveződés és társadalom* (Műhelyvita) (MTA PTI)
- szeptember 22-23.** *Társadalom és politika a vidéki Magyarországon és a Kárpát-medencében* (Nyilvános vita)
A „Társadalmi változások és a politikai rendszer” alprogram keretében (MTA PTI)
- szeptember 24.** *A parlament átalakulása a jogalkotás tükrében; A parlament fejlődése az átmenet után* (Nyilvános vita) „Társadalmi változások és a politikai rendszer” alprogram keretében.
- szeptember 29.** *Értékvizsgálatok, deviancia, társadalmi integráció* (Műhelyvita)
„Társadalmi változások és a politikai rendszer” alprogram keretében (MTA Pszichológiai Intézete)
- október 16-18.** *Közép-európai változások. Társadalmi, politikai és kulturális folyamatok és stratégiák* (Nyilvános vita) (Az MKM-mel közösen)
Budapest, Kulturinnov
- október 20.** *Az állami szociálpolitika változásainak trendjei a rendszerváltás óta. Az EU szociálpolitikai normái és ajánlásai* (Műhelyvita) (ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézete)

november 4-6. Rendszerváltozás: piacgazdaság, társadalom, politika. A piacgazdaságra való áttérés és a társadalmi változások összefüggései c. program 1997. évi zárókonferenciája (MTA Székház, Nagyterem)

C) Kiadványok

Magyarország az ezredfordulón c. sorozatban (Megjelenik szeptember 22.):

Globalizáció és nemzeti érdek. Budapest, 1997. 186 p

A demokrácia intézményei Magyarországon. Budapest, 1997. 188 p.

Előkészületben

Magyarország az ezredfordulón c. sorozatban:

Sárközy Tamás: *Privatizáció után. A privatizáció kelet-európai modelljei* (1997. november)

Rendszerváltozás, piacgazdaság, társadalom, politika. Helyzetkép. (1998. február)

A magyar társadalom kulturális állapota (1998. március)

Piacgazdaság és a társadalmi szerkezet átalakulása (1998. április)

Műhelymonográfiák

Kulturális stratégiák: kultúrpolitika, közművelődés (Lehetőségek, alternatívák) (1998. június)

Társadalmi változások és a politikai rendszer (1998. június)

II. A magyar agrárium helyzete és jövője

Programvezetők: Kovács Ferenc, Láng István (MTA)

Programtitkárok: Kovács János (MTA), Csete László ("AGRO-21" Iroda)

Bázisintézmények: MTA Kutatásszervezési Intézet

Alprogramok:

I) Az agrártermelés tudományos alapozása

(Programvezető: Kovács Ferenc)

1. Az agrártermelés tudományos alapozásának közgazdasági tényezői (témafelelős: Sipos Aladár, Varga Gyula)
2. A termőföld szerepe az agrárgazdaságban (témafelelős: Stefanovits Pál)
3. A termelés tudományos alapjai a növénytermelésben és a növénynevelésben (témafelelősök: Bedő Zoltán, Ruzsányi László)
4. Az állattenyésztés, a takarmánygazdálkodás fejlesztési lehetőségei (témavezető: Horn Péter)
5. Állategészségügy, növényegészségügy (témavezetők: Király Zoltán, Varga János)
6. A kertészet helyzete és a fejlesztés lehetőségei (témavezető: Papp János)
7. Az erdő- és fagazdaság szerepe és fejlesztése (témavezető: Solymos Rezső)
8. Lépestartás Európával a biotechnológiában (témavezető: Dudits Dénes)

9. Agrártermelés — Környezetvédelem — Népegészségügy (témavezetők: Kovács Ferenc, Kádár Imre)

II) A minőség dimenziói az agrárgazdaságban (AGRO-QUALITÁS 21)

(Programvezető: Láng István)

1. Az alapanyag-előállítás folyamatainak minőségi problémái (horizontális analízisek)
2. Az alapanyag-feldolgozás és a piacra jutás folyamatainak minőségi ugrópontjai (vertikális analízisek)
3. Az agrárágazatok minőségi fejlődését alakító speciális vizsgálatok

A) Rendezvények (1997. szeptember 4-ig)

1996. december 5. Agrárgazdaság az ezredforduló Magyarországon (Nyilvános vita) „Az agrárprogram tudományos alapozása” program keretében országos tanácskozás, 350 résztvevővel Előadók: Kovács Ferenc, Glatz Ferenc, Horn Péter, Sipos Aladár, Varga Gyula, Ruzsányi László, Papp János, Solyomos Rezső, Biacs Péter (MTA Székház, Nagyterem)

1997. január 22. A mezőgazdasági termelés műszaki-technikai hátterének helyzete és fejlesztése (Nyilvános vita)

„Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében rendezett szakmai konferencia. 350 résztvevő (Gödöllő)

január 31. Országos Erdő-, Vad- és Fagazdaság-tudományi Fórum (Nyilvános vita)

„Az agrártermelés tudományos alapozása” program keretében, 450 fő részvételével. (MTA Székház, Nagyterem)

március 18. A magyar állattenyésztés fejlesztésének stratégiai kérdései (Szakértői vita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében, a Magyar Állattenyésztők Szövetségével és a Bábolnai Rt-vel közösen rendezett tanácskozás, 100 fő részvételével. (Bábolna)

április 3. A magyar erdő- és fagazdaság fejlesztése (Nyilvános vita)

Tudományos ülés „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében, 120 fő részvételével (MTA Székház, Nagyterem)

április 21. Termőföld és életminőség (Nyilvános vita)

„Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében rendezett országos tudományos tanácskozás. 250 résztvevő Előadók: Kovács Ferenc, Várallyay György, Stefanovits Pál, Marosi Sándor, Borhidi Attila, Mészáros Ernő, Alföldi László, Bakonyi Gábor) (MTA Székház, Nagyterem)

április 25. A minőség dimenziói a magyar agrárgazdaságban az Európai Unióhoz vezető úton (Műhelyvita) „A minőség dimenziói az agrárgazdaságban” alprogram keretében. Előadók: Láng István és Csete László (Nyíregyháza)

május 15. Nemzetközi kihívások a magyar agrártudomány előtt (Nyilvános vita) „Az agrártermelés tudományos alapozása alprogram” és az MTA Agrártudományok Osztálya közgyűlési tudományos tanácskozása. 100 résztvevő (MTA Székház, Nagyterem)

- május 20.** *A marketing szerepe a minőségi fejlődés megvalósításában; A minőség és a vele kapcsolatos fogalmak értelmezése az agrárgazdaságban* (Műhelyvita) „A minőség dimenziói az agrárgazdaságban” alprogram keretében rendezett munkamegbeszélés, tanulmányvita. („AGRO-21” iroda)
- május 28.** *Fehérjegyedálkodásunk helyzete és a fejlesztés feladatai* (Nyilvános vita). „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében, a Földművelésügyi Minisztériummal, a Veszprémi Akadémiai Bizottsággal és a Pannon Agrártudományi Egyetemmel közösen rendezett országos tanácskozás (Nagy Frigyes miniszter részvételével). 140 résztvevő (Mosonmagyaróvár)
- május 29.** *A XXI. század erdő- és fagazdasága* (Nyilvános vita)
„Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében rendezett országos tanácskozás. Előadók: Magyar János, Solymos Rezső, Mátyás Csaba, Kőhalmi Tamás, Kovács Jenő. 200 résztvevő (MTA Székház, Nagyterem)
- május 29.** *Regionális agrárkutatás és vidékfejlesztés* (Szakértői vita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” és „A minőség dimenziói az agrárgazdaságban” alprogramok keretében az MTA Agrártudományok Osztálya, Agrárközgazdasági Bizottsága, Miskolci Akadémiai Bizottsága, Mezőgazdasági Szakbizottsága és a GATE Fleischmann Rudolf Mezőgazdasági Kutatóintézete által rendezett konferencia. 150 résztvevő (Kompolt)
- május 30.** *A minőség-menedzsment a mezőgazdaságban* (Műhelyvita) „A minőség dimenziói az agrárgazdaságban” alprogram keretében rendezett vita („AGRO-21” iroda)
- június 2.** *Biológiai alapok hasznosítása a búzatermesztésben* (Nyilvános vita)
„Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében rendezett tanácskozás. 250 résztvevő (Debrecen)
- június 3.** *A növényvédelem környezetre, táplálékláncre gyakorolt hatása* (Műhelyvita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében (MTA Növényvédelmi Kutató Intézete)
- június 10.** *Az élelmiszerek minősége* (Műhelyvita) „A minőség dimenziói az agrárgazdaságban” alprogram keretében rendezett munkamegbeszélés, tanulmányvita. („AGRO-21” iroda)
- június 10.** *A terméshbiztonságot és a gazdaságosságot elősegítő növényi biotechnológiai eljárások* (Műhelyvita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében (Szeged)
- június 19.** *A szántóföldi növénytermesztés minőségi fejlesztésének kérdései* (Műhelyvita) „A minőség dimenziói az agrárgazdaságban” alprogram keretében rendezett vita (Martonvásár)
- június 20.** *Biotechnológiai kutatások* (Szakértői vita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” program keretében (MTA)
- június 26.** *A szarvasmarha-tenyésztés fejlesztésének stratégiai kérdései* (Szakértői vita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében a Magyar Állattenyésztők Szövetségével közösen rendezett országos tanácskozás (Komárom)

szeptember 2. *Az erdő- és fagazdaság minőségi fejlesztése (műhelyvita)* A minőség dimenziói az agrárgazdaságban c. alprogram keretében rendezett vita („Agro-21” Iroda)

B) Rendezvényterv

szeptember 18. *A zöldségtermesztés fejlesztésének biológiai és ökonómiai szempontjai* (Szakértői vita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében. Társrendező: MTA Szegedi Akadémiai Bizottsága, Kertészeti és Élelmiszeripari Egyetem (Kecskemét, Zöldségtermesztő Kutató Intézet)

szeptember 19. *A nemzetközi körülményeknek való megfelelés, az exportképesség fenntartása és az EU-csatlakozáshoz szükséges feladatok összehangolása a növényvédelem területén* (Műhelyvita) „A minőség dimenziói az agrárgazdaságban” c. alprogram keretében (MTA Növényvédelmi Kutató Intézete)

szeptember 24. *Az agrárgazdaság minőségi fejlesztése I.* (A minőségi dimenzió értelmezése) (Nyilvános vita) (MTA Székház, Nagyterem)

október 7. *A sertésenyésztés fejlesztésének kérdései* (Szakértői vita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében Társrendező: Magyar Állattenyésztők Szövetsége (MTA Székház, Nagyterem)

október 15–16. *Molekuláris markerezés alkalmazása a növénynevelésben* (Szakértői vita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében (MTA Székház, Kisterem)

október 16. *Az agrárgazdaság minőségi fejlesztése II.* (Növényi eredetű alapanyagok és termékpályák) (Nyilvános vita) (MTA Székház, Nagyterem)

október 16. *Vad és erdő* (Szakértői vita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében. Társrendező: Veszprémi Akadémiai Bizottság (Veszprém)

október 17. *A növényegészségügy fejlesztésének stratégiai kérdései* (Nyilvános vita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében. (Mosonmagyaróvár, Pannon Agrártudományi Egyetem)

október folyamán: *Földbirtokpolitika: a tulajdon, az üzemi viszonyok és a fejlesztés fő irányai* (Nyilvános vita)
„Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében. (MTA Székház, Nagyterem)

november 10. *A szelén szerepe a környezetben és az egészségvédelemben* (Szakértői vita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében. (MTA VEAB, Veszprém)

november 12. *Az agrárgazdaság minőségi fejlesztése III.* (Állati eredetű alapanyagok és termékpályák) (Nyilvános vita) (MTA Székház, Nagyterem)

november 19. *A szőlőtermesztés és a borászat fejlesztése* (Szakértői vita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében. Társrendező: Pécsi Akadémiai Bizottság. (Pécs)

november 20. Az erdő- és természetvédelem a fejlesztési stratégiában (nyilvános vita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében. (MTA Székház, Nagyterem)

november 26. Az élelmiszeripar és az európai integráció (Szakértői vita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében. (Központi Élelmiszeripari Kutató Intézet)

november 27. A biotechnológia lehetőségei a mezőgazdasági termelés fejlesztésében (Szakértői vita) „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében. (Szeged)

november folyamán Növénytermesztési és növénynemesítési stratégiák alternatíváinak kidolgozása „Az agrártermelés tudományos alapozása” alprogram keretében. Társrendező: MTA Mezőgazdasági Kutató Intézete. (Martonvásár)

C) Kiadványok

„**Magyarország az ezredfordulón**” c. sorozatban

A magyar agrárgazdaság jelene és kilátásai Budapest, 1997. 190 p.

Előkészületben

Termőföld és életminőség (1998. február)

A mezőgazdasági termelés műszaki-technikai hátterének helyzete és fejlesztése (1998. június)

Műhelymonográfiák

Megjelent:

Regionális agrárkutatói és vidékfejlesztési munkakonferencia (Kompolt, 1997.)

Előkészületben:

Biológiai alapok hasznosítása a búzatermesztésben (1997. november)

A növényvédelem környezetre, táplálékláncre gyakorolt hatása (1997. december)

Nemzetközi kihívások a magyar agrártudomány előtt (1998. január)

Az erdő- és fagazdaság fejlesztése (1998. árpilis)

A magyar állattenyésztés fejlesztésének stratégiai kérdései (1998. árpilis)

Lépéstartás Európával a biotechnológiában (1998. március)

III. Környezetvédelem és integráció **(Alapelvek a csatlakozási tárgyalásokhoz)**

Programvezető: Kerekes Sándor (BKE)

Programtitkár: Kiss Károly (BKE)

Bázisintézmény: MTA Kutatásszervezési Intézet

Alprogramok:

1. Magyarország környezeti állapota. A nemzetközi környezetvédelmi szerződés-

- sek által támasztott környezeti követelmények teljesítésének feltételrendszere (témafelelős: Mészáros Ernő)
2. A környezetvédelmi szabályozás. A jogharmonizáció, a hatályba léptetés és a betartatás problémái (témafelelősök: Bándi Gyula, Szlávik János)
 3. Környezeti- és versenypolitika (témafelelősök: Kerekes Sándor, Veress József)
 4. A környezetvédelmi szabályozás hatása a gazdasági szervezetre és az életszínvonalra (témafelelősök: Biacs Péter, Fekete Jenő György, Sántha Attila, Szlávik János, Lengyel Márton, Zsebik Albin, Kiss Károly)
 5. A környezeti kihívás hatása a versenyszférára. A vállalatok környezeti felelőssége, a vállalati vezetés és szervezet átalakulása (témafelelősök: Dobák Miklós, Kerekes Sándor)
 6. Intézményrendszer és társadalmi részvétel a környezetvédelemben. Az EU és a hazai gyakorlat vizsgálata (nyomásgyakorló csoportok, a szubszidiaritás elvének érvényesülése) (témafelelősök: Kindler József, Tamás Pál)
 - 7-8. A környezetbarát városiasodás és rurális fejlődés lehetőségeinek változása, természetvédelmi területek (témafelelősök: Ángyán József, Márkus Ferenc, Ónodi Gábor)
 9. A környezeti tudatosság kérdése: oktatás és média (témafelelősök: Vári Anna, Papp Sándor)

A) Rendezvények (1997. szeptember 4-ig)

- 1997. május 20.** *Környezeti kihívás, vállalati irányítás* (Műhelyvita) (Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem)
- május 29.** *A hazai ökológiai kutatások fejlesztése* (Műhelyvita) (A tanulmányt készítette Jermy Tibor, Borhidi Attila, Fekete Gábor, Kovács-Láng Edit) (MTA Székház, Elnöki tanácssterem)
- június 9.** *A környezetbarát fejlődés intézményi feltételei és EU-konformitása* (Szakértői vita) 60 résztvevő (MTA Székház, Kisterem)
- június 10.** *Magyarország környezeti állapota. A nemzetközi környezetvédelmi szerződések teljesítésének feltételrendszere* (Szakértői vita) 60 résztvevő (MTA Székház, Kisterem)
- június 23.** *Mezőgazdaság, környezetbarát városi és vidéki fejlődés, természetvédelem* (műhelyvita) (Gödöllő)
- június 27.** *Energiagazdálkodás* (műhelyvita) (BME)
- július 1.** *Földhasználat és tájvédelem* (Szakértői vita) (BKE)
- július 1.** *Egy kelet-közép-európai ökológiai kutatóhálózat létrehozásának lehetőségei* (Műhelyvita) (MTA Székház, Elnöki tanácssterem)
- július 10.** *Környezetvédelmi szabályozás. Környezetvédelmi ipar* (Szakértői vita) (BME)
- július 22.** *Élelmiszeripar és a környezetvédelmi ipar* (műhelyvita) (MTA Központi Élelmiszeripari Kutatóintézet)

B) Rendezvényterv

- szeptember 16.** Papíripar és környezetvédelem (Szakértői vita) (Dunapack Rt.)
- szeptember 17.** *A mezőgazdálkodás szerepe a természeti értékek megőrzésében: térségfejlesztés* (Nyilvános vita)
(GATE Környezet- és Tárgazdálkodási Intézete)
- szeptember 19–20.** *Csatlakozási minták — külföldi tapasztalatok a környezetvédelem terén* (Szakértői vita) Nemzetközi konferencia az osztrák, a finn csatlakozás és a cseh-lengyel felkészülés környezetpolitikai tapasztalatairól (MTA Társadalmi Konfliktuskutató Intézete)
- október 22.** *Energiagazdaság. Hogyan csökkenthető a környezetszennyezés az energiahatékonyság növelésével?* (Nyilvános vita) (BME)
- október 29.** *Környezeti stratégiák a versenyszférában: a gazdasági elit felelőssége* (Nyilvános vita) (MTA Székház)
- november 12.** *Integrációs esélyeink a környezeti nevelés és oktatás tükrében* (Szakértői vita) (Veszprém)
- november 20–21.** *Csatlakozás az Európai Unióhoz — előnyök, hátrányok, feladatok a környezetvédelem területén* (Nyilvános vita) (MTA Székház, Kisterem)

C) Kiadványok

Megjelent:

Zöld belépő (1997. májustól kéthavonta megjelenő Hírlevél a kutatás helyzetéről)

Előkészületben:

„Magyarország az ezredfordulón” c. sorozatban

Környezetvédelem és integráció (1998)

III. A területfejlesztési program tudományos megalapozása (Területfejlesztési Nemzeti Program megalapozása: a regionális- és településfejlődés folyamatai Magyarországon)

Programvezető: Enyedi György (MTA)

Programtitkár: Borgos Györgyné (MTA — VITA Alapítvány)

Bázisintézmény: MTA Regionális Kutatások Központja (Pécs)

Alprogramok:

1. A területi fejlettség és fejlődés új indikátorai és információrendszere (témavezető: Nemes Nagy József)
2. Sikeres települések és régiók Magyarországon (témavezetők: Rechnitzer János, Barta Györgyi)
3. A területfejlesztés tér-kategóriái és a közigazgatás-szervezés (témavezető: Pálné Kovács Ilona)

4. A területfejlesztés új finanszírozási modellje (témavezető: Rechnitzer János)
5. A közép-európai átalakulás hatása a magyar regionális folyamatokra (témavezető: Horváth Gyula)

A) Rendezvények (1997. szeptember 4-ig)

1997. április 3–4. *A területi tervezés új kihívása: a területfejlesztési koncepció*

(Nyilvános vita)

Az MTA RKK Nyugat-Magyarországi Tudományos Intézettel, a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériummal, az MTA Regionális Tudományos Bizottságával, a Veszprémi Akadémiai Bizottsággal, a Széchenyi István Főiskolával közösen rendezett konferencia és pódiumbeszélgetés. Előadók: Enyedi György, Ormosy Viktor, Horváth Gyula, Rechnitzer János, Csatári Bálint, Pusztai Gyula, Szörényiné Kukorelli Irén stb. (Győr)

július 2. *Az Alföld-kutatás fejlesztésének terve* (A tanulmányt készítette Csatári Bálint) (Műhelyvita) (MTA Székház, Elnöki tanácssterem)

augusztus 11. *Az Alföld-kutatás elhelyezkedése a magyarországi területfejlesztési regionális kutatási rendszerben és a kutatási bázis kiépítésének lehetőségei* (Műhelyvita) (Kecskemét, Regionális Kutatások Központja, Alföld Intézet)

szeptember 4. *Sikeres térségek és települések Magyarországon* (Nyilvános vita)

200 résztvevő, Előadók: Glatz Ferenc, Enyedi György, Fazekas Károly, Rechnitzer János, Lados Mihály Csordás László stb. (Székesfehérvár)

B) Rendezvényterv

október 10. *A területfejlesztés finanszírozási rendszerének új irányai* (Szakértői vita) (Győr)

október 15. *A területfejlesztés új indikátorai és információs rendszere* (Szakértői vita) (ELTE)

november 4. *Budapest — nemzetközi város* (Nyilvános vita) (MTA Székház Nagyterem)

november 17. *A területfejlesztés terei* (Nyilvános vita) (Pécs)

december 10. *Az EU-direktívák bevezetésének hatása az ipar szerkezetére* (Szakértői vita) (Közös rendezésben az Ipari. Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztériummal)

C) Kiadványok

Előkészületben:

"Magyarország az ezredfordulón" c. sorozatban

A településszerkezet fejlesztésének alternatívái és korlátai (1998. január)

Műhelymonográfiák

A területi tervezés új kihívása: a területfejlesztési koncepció (Tér és Társadalom különszáma) (1998. április)

II. Az életminőség tényezői Magyarországon (Az életminőség javítása)

Programvezető: Vizi E. Szilveszter (MTA Kísérleti Orvostudományi Kutató Intézete)

Programtitkár: Bácsy Ernő (MTA Kísérleti Orvostudományi Kutató Intézete)

Bázisintézmény: MTA Kutatásszervezési Intézet

Alprogramok:

1. Megállítható-e a népegészség romlása az egészségügyi intézményrendszer változása idején? (témavezető: Losonczy Ágnes)
2. A tudományos és műszaki haladás eredményeinek árfelhajtó hatása: az orvosilag szükséges és a gazdaságilag lehetséges terápiás beavatkozások. (Az orvostudomány „fenntartható fejlődése”) (témavezetők: Vizi E. Szilveszter, Méhes Károly)
3. Az egészséges táplálkozás gazdaságilag is megalapozott elősegítése, a biotechnológia jövője az egészségügyi ellátásban (témavezető: Gyórfy Béla)
4. Gyógyszerellátás és finanszírozás (témavezetők: Vizi E. Szilveszter, Hamvas József, Vincze Péter)
5. Az információs forradalom tükröződése, pozitív és negatív hatásai az egészségügyi ellátásra (adatszolgáltatás, műszerfejlesztés stb.) (témavezető: Gógl Árpád)
6. Az ország veszélyeztetett régióinak környezet-egészségügyi állapotvizsgálata. (Számítások és javaslatok tömeges egészségmegőrzésre és a társadalmi összköltség egyidejű csökkentésére.) (témavezetők: Pintér Alán, Pintér István, Losonczy Ágnes)

A) Rendezvények (1997. szeptember 8-ig)

1997. szeptember 6–7. *Mental Health Economics, Health Policy and Health Care Reform in Central and Eastern European Countries* (Nyilvános vita)
Nemzetközi tudományos konferencia az egészségügyi reform főbb kérdéseiről Közép- és Kelet-Európában, 150 fő részvételével 22 országból (MTA Székház, Nagyterem)

B) Rendezvényterv

október 20. *Egészséges és gazdaságos táplálkozás lehetősége Magyarországon* (Nyilvános vita) (MTA Székház)

november folyamán *Környezetszennyezés. A környezet hatása a lakosság egészségügyi állapotára és a mortalitás alakulására* (Nyilvános vita) (MTA Székház)

november folyamán *Merre tovább az egészségügyi reformmal?* (Szakértői vita)

C) Kiadványok

Előkészületben:

„Magyarország az ezredfordulón” c. sorozatban

Megállítható-e a népegészség romlása? (1998. március)

Információs forradalom és az egészségügy (1998. április)

Az életminőség alakulásának tendenciái Magyarországon az ezredvégen — a morbiditási, mortalitási, környezet-egészségügyi és kórházi statisztika tükrében (1998. szeptember)

Műhelymonográfiák

Egészséges táplálkozás és életminőség. A biotechnológia jövője (1998. február)

Az orvostudomány és a fenntartható fejlődés (1998. június)

VI. A közlekedés és technikai infrastruktúrája (A közlekedés és a hozzátartozó informatikai stratégia)

Programvezető: Michelberger Pál (MTA — BME)

Programtitkár: Magyar István (BME)

Bázisintézmény: MTA Kutatásszervezési Intézet

Alprogramok:

1. A közlekedés fejlesztése (témavezető: Kövesné Gilice Éva)
2. A közlekedés fejlesztésének járulékos hatásai (témavezető: Tánczos Katalin)
3. Hírközlés és informatikai fejlesztés (témavezető: Gordos Géza)
4. A közlekedés nemzetközi vonatkozásai (témavezető: Várlaki Péter)
5. A közlekedés, az áru-, a személy- és a pénzforgalom fejlesztéséhez szükséges szakemberképzés elemzése tartalmi és mennyiségi szempontból (témavezető: Michelberger Pál).

A) Rendezvény

1997. március 4. A vasút és Európa (Nyilvános vita)

Programindító konferencia a KHVM-mel és a KTM-mel közös szervezésben) Előadó: Glatz Ferenc, Baja Ferenc, Lotz Károly stb. 160 fő részvételével. (MTA Kisterem)

B) Rendezvényterv

1997. szeptember 17. A magyar útügy (Történelem és jelen) (Nyilvános vita)

A KHVM-mel közös rendezésben Előadók: Lotz Károly, Glatz Ferenc stb. (Székesfehérvár)

október 21. A közlekedés fejlesztése (Szakértői vita) (BME)

november 10. A közlekedés fejlesztése (Nyilvános vita) (MTA, Székház, Nagyterem)

november 17. *A közlekedés fejlesztésének járulékos hatásai* (Szakértői vita) (BME)

november 25. *A közlekedés fejlesztésének járulékos hatásai* (Nyilvános vita) (MTA, Székház, Kisterem)

november 28. *A hírközlés informatikai fejlesztése* (Szakértői vita) (BME)

december 8. *A hírközlés informatikai fejlesztése* (Nyilvános vita) A KHVM-mel közös rendezésben. (MTA, Székház, Nagyterem)

C) Kiadványok

Előkészületben:

Magyarország az ezredfordulón c. sorozatban

A közlekedés, hírközlés és az informatika fejlesztése (1998. május)

III. A nemzeti kultúra az informatika korában

Programvezetők: Glatz Ferenc, Ritoók Zsigmond, Pomogáts Béla

Programtitkár: Szarka László

Bázisintézmény: MTA Történettudományi Intézete

Alprogramok:

I) A magyar nyelv jelene és jövője (témavezető: Ritoók Zsigmond)

II) Magyarsággép, a Magyarországról alkotott kép az ezredfordulón (téma-vezetők: Pók Attila, Frank Tibor)

1. Az image-alkotás stratégiái Európában

2. Magyarsággép a világban

III) A külföldi magyar kultúra és a magyar állam (témavezető: Berényi Dénes, titkárok: Tarnóczy Mariann [MTA Elnöki Titkárság], Szarka László [MTA Történettudományi Intézete])

1. Az elnöki bizottság működése, rendezvények, kiadványok, kapcsolattartás, külső és magyar tiszteleti tagok

2. Domus Hungarica Scientiarum et Artium (Ösztöndíj-rendszer, amelynek keretében 1997 áprilisa óta érkeznek rendszeresen professzori és junior korú ösztöndíjasok a világ különböző részeiből, és vesznek részt a hazai felsőoktatási intézmények, valamint a kutatóintézetek munkájában. 1997. szeptember 1-ig 42 hónap professzori, 29 hónap junior ösztöndíj. Az 1998. évre tervezve: 110 hónap professzori, 80 hónap junior ösztöndíj.)

A) Rendezvények (1997. szeptember 8-ig)

1997. április 15. *A magyar nyelv modernizálása és a nyelvtörvény* (Műhelyvita) „A magyar nyelv jelene és jövője” c. alprogram keretében. (MTA, Székház, Elnöki Tanácssterem)

május 6–7. *Magyarsággép és történeti változásai* (Nyilvános vita)

„Magyarsággép. A Magyarországról alkotott kép az ezredfordulón” c. alprogram keretén belül tartott rendezvény. Az MTA Nyelv- és Irodalomtudományok és Filozófiai és Történettudományok Osztálya tudományos

ülésszaka. Előadók: R. Várkonyi Ágnes, Hanák Péter, Hofer Tamás stb. 80 résztvevő. (MTA Székház, Nagyterem)

június 2-3. *A határokon túli magyar tudósok regionális találkozója* (Nyilvános vita)

„A külföldi magyar kultúra és a magyar állam” c. alprogram keretében rendezett tanácskozás, 110 fővel, 7 országból. Előadó: Berényi Dénes (Debrecen, DAB)

június 10. *A magyarságkép külföldön és itthon. A tudományos megközelítés lehetőségei* (Műhelyvita) (MTA Székház, Koncert-terem)

június 16. *A magyar nyelv az informatika korában.* Kutatási terv műhelyvitája. (MTA Székház, Elnöki Tanácssterem)

június 24. *Programjavaslat a magyarságkép kül- és belföldi forrásainak feltárására.* (Pók Attila, Frank Tibor) *Javaslat az ezredforduló Magyarországnak bemutatására itthon és külföldön.* A „Magyarország 2000-ben” c. könyvsorozat terve. (Glatz Ferenc) Tanulmányok műhelyvitája. (MTA Székház, Koncert-terem)

június 30. *A magyar nyelv jelene és jövője* (Nyilvános vita)

„A Magyar nyelv jelene és jövője” c. altéma programindító konferenciája. Előadók: Glatz Ferenc, Benkő Loránd, Michelberger Pál, Kiefer Ferenc, Marx György, Fábián Pál. 220 fő (MTA Székház, Kisterem)

augusztus 21-22. *Összehasonlító magyar kisebbségtörténeti kutatások* (Nyilvános vita) „A külföldi magyar kultúra és a magyar állam” c. alprogram keretében rendezett nemzetközi tanácskozás (Székelyudvarhely)

B) Rendezvényterv

október 16-19. *Linguistic Human Rights* (Nyilvános vita)

Nemzetközi konferencia „A külföldi magyar kultúra és a magyar állam” c. alprogram keretében. Az MTA Nyelvtudományi Intézetével közösen rendezett nemzetközi konferencia (MTA Székház, Kisterem)

november 13-14. *Magyar tudományosság a környező és az euro-atlanti országokban* (Nyilvános konferencia) „A külföldi magyar kultúra és a magyar állam” c. alprogram keretében. Előadók: Benkő Samu, Ribár Béla, Bauer Győző, Glatz Ferenc, Berényi Dénes (Debrecen, MTA DAB)

VIII. A víz és a vízgazdálkodás helyzete és jövője Magyarországon és a Kárpát-medencében (Kidolgozás alatt álló program)

Programvezető: Somlyódi László

A) Rendezvények:

1997. március 22. *A víz világnapja* (Nyilvános konferencia)

Előadók: Glatz Ferenc, Göncz Árpád, Kuncze Gábor, Baja Ferenc, Lotz Károly. A program vitaindító konferenciája a KHVM-mel és a KTM-mel közös rendezésben. 420 résztvevő (MTA Székház, Nagyterem)

1997. június 10. *A víz és a vízgazdálkodás jövőjéről készítendő terv tudományos és műszaki megalapozása* (Műhelyvita) (A KHVM-mel és a VITUKI-val közös tanácskozás) MTA Székház, Elnöki Tanácssterem

1997. július 24. *A hazai vízgazdálkodási kutatások fejlesztése. A következő évtizedek stratégiájának megalapozásához c* tervtanulmány megvitatása. (Készítette Somlyódi László, Berczik Árpád, Cselőtei László, Herodek Sándor, Strarosolszky Ödön és Várallyay György) (Műhelyvita) A Vízügyi Főigazgatás és a VITUKI részvételével. (MTA Székház, Elnöki Tanácssterem)

IX. A Duna és a Duna-völgyi régió fejlesztésének lehetőségei (Kidolgozás alatt álló program)

Programvezető: Illés Iván, Horváth Lajos

Rendezvényterv

1997. szeptember 23. *A Duna és a Duna-völgyi régió fejlesztése c. elkészült tervtanulmány programvitája.* (MTA Székház, Elnöki Tanácssterem)

X. A technológiai fejlesztés lehetőségei (Kidolgozás alatt álló program)

Programvezető: Bor Zsolt, Prohászka János, Bihari István

MAGYARORSZÁG AZ EZREDFORDULÓN

c. könyvsorozat kötetei

MEGJELENT KÖTETEK

Globalizáció és nemzeti érdek

Bp. 1997. 197 p.

A demokrácia intézményrendszere Magyarországon

Bp. 1997. 187 p.

A magyar agrárgazdaság jelene és kilátásai

Bp. 1997. 203 p.

ELŐKÉSZÜLETBEN

1997–1998

Sárközy Tamás: Privatizáció után. A privatizáció kelet-európai modelljei

A településszerkezet fejlesztésének alternatívái és korlátai

Piacgazdaság és társadalmi szerkezet

Termőföld és életminőség

A magyar társadalom kulturális állapota

Megállítható-e a népességzsug romlása?

Környezetvédelem és integráció

A közlekedés, hírközlés és az informatika fejlesztése

A mezőgazdasági termelés műszaki-technikai hátterének helyzete és fejlesztése

Az életminőség alakulásának tendenciái Magyarországon az ezredvégen



Ára: 490 Ft